

Miljøpakke?

Hvordan politikerne forklarer at de vedtar tiltak som
reduserer sjansen for måloppnåelse



Kjersti Visnes

Masteroppgave i samfunnsgeografi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Universitetet i Oslo

Mai 2012

© Kjersti Visnes
2012

Miljøpakke?

Hvordan politikerne forklarer at de vedtar tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse

Forord

Det finnes mange mennesker som på ulike måter har bidratt til at denne oppgaven har blitt en realitet.

Takk til Madelen som stilte opp med tak over hodet da jeg utførte mitt feltarbeid i Trondheim.

Takk til Fritz Gerhard Treschows Minnefond og Statens Vegvesen som har bidratt med økonomisk støtte.

En stor takk til Eivin som har tatt seg tid til å lese over deler av oppgaven.

Takk til biveileder Terje for alle tilbakemeldinger. Disse har hjulpet meg mye.

Takk til alle venner som jeg dessverre ikke har sett så mye til i det siste. Nå er jeg endelig klar for å være sosial igjen!

Takk til Transportøkonomisk institutt som har stilt opp med kontorplass og et fabelaktig miljø. Spesielt takk til alle på MO-avdelingen som har inkludert meg både i det faglige og det sosiale miljøet!

Takk til mine foreldre og mine søstre for all støtte og oppmuntring! En ekstra takk til min mor som tok oppgaven med å lese korrektur på stående fot!

Takk til min kjære Jon – for at du aldri mister troen på meg og for at du får meg til å smile og le, uansett humør!

Og sist, men ikke minst, tusen takk til Aud som har tatt seg tid til å være hovedveileder på denne oppgaven, til tross for samtidig å ha arbeidet med egen PhD-avhandling. Takk for alle gode, faglige diskusjoner, for at din kontordør alltid har vært åpen og at du alltid har tatt deg tid til å svare på mine spørsmål!

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1:

Innledning	7
------------	---

Hva jeg ønsker å finne ut	8
Teoretiske perspektiver	9
Studieområdet	10
Oppgavens oppbygging	11

Kapittel 2:

Framing	13
---------	----

Hva er framing?	13
Hvordan frames oppstår	16
Kontekst og skala	17
Frame-kritisk analyse	18
Planleggingsprosessen	19
Reframing av problemet	22
Endring av frames	23

Kapittel 3:

Metode	25
--------	----

Kvalitative kontra kvantitative studier	25
Gjennomførbarhet	25
Casestudier	27
Datainnsamling	28
Hvordan evaluere kvalitativ forskning	32
Analyse	34

Kapittel 4:

Miljøpakken i Trondheim	37
-------------------------	----

Situasjonene i Trondheim	37
Medvirkende faktorer	38
Trondheim kommunes miljøpakke for transport	40
Ulike partipolitiske syn på Miljøpakken	43
Synspunkter på målsettingen om 20% reduksjon i CO ₂ -utslipp	45
Synspunkter på bompengeneinnkrevingen	46
Hvordan Miljøpakken har fungert til nå	48

Kapittel 5:

Analyse 1: Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?	49
---	----

Hvorfor reiser vi?	49
Samordnet areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk	51
Transportmidlenes konkurranseevne	59
Miljøpakkens mål og tiltak	60
Analyse - Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?	61
Positive og restriktive tiltak i kombinasjon	67
Konklusjon	67

Kapittel 6:

Analyse 2: Hvordan forklarer politikerne at de vedtar tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse?	71
--	----

Bakgrunn for politikernes handlinger	71
Analyse – Hvordan politikerne som deltar i Miljøpakken framer veibyggingen	72
Diskusjon	79
Konklusjon	81

Kapittel 7:

Overordnet analyse og diskusjon	83
---------------------------------	----

Framing og problemsetting i Miljøpakken	83
Skala	84
Endring av frames	86
Videre forskning	87

Kapittel 8:

Konklusjoner	89
--------------	----

Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?	89
Er politikerne klar over at de, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse?	90
Hvis ja, hvordan forklarer de at tiltakene likevel har blitt vedtatt?	91
Miljøpakke?	92

Referanser	93
------------	----

Vedlegg	97
---------	----

Figurer og tabeller

Figur 1.1 – Kart over Trondheim med fremtidig stamveinett	10
Figur 2.1 – Hvordan frames oppstår	16
Figur 3.1 – Analyse nr.1	34
Figur 3.2 – Analyse nr. 2	35
Figur 4.1 – Innkrevingspunkter	43
Figur 5.1 – Sammenhenger mellom transportsystemer, reiseatferd, arealbruk og transportvolum	53
Figur 5.2 – Sammenhenger mellom arealutvikling og utvikling i biltrafikkmengder	56
Figur 5.3 – Sammenheng mellom konkurranseevne og attraktivitet	59
Figur 5.4 – Kollektivbuen i Trondheim	64
Figur 5.5 – Tilvekst av utbyggingsareal	62
Figur 6.1 – Hvordan forklaringsfaktorene bidrar til politikernes framing av situasjonen, og dermed deres vurdering av situasjonen og deres handlinger	81
Tabell 1 – Er det samsvar mellom Miljøpakken og samordnet areal- og transportplanlegging?	62

Innledning

Trondheim er en kommune i vekst. Befolkningen er forventet å øke med hele 43% fra 1991 til 2020, fra 140 000 til 200 000 innbyggere. Fra 1991 og frem til 2008 hadde befolkningen økt med 20% (Trondheim kommune 2010). Med en økende befolkning vil man samtidig oppleve et økende transportbehov. I løpet av de siste 15 årene har biltrafikken økt og ført til dårligere fremkommelighet for kollektivtrafikken. Den forventede befolkningsøkningen vil føre til et økt transportbehov, og dermed føre til kødannelser, ulike miljøproblemer, økning i trafikkulykker og enda dårligere fremkommelighet for kollektivtrafikken. Som svar på disse utfordringene vedtok Trondheim bystyre, den 24. april 2008, Trondheim kommunes miljøpakke for transport (heretter Miljøpakken) (Trondheim kommune 2008a).

Miljøpakkens hovedmål er:

“å redusere CO2 utslippene, begrense biltrafikken og forbedre tilbudet for fotgjengere, syklister og kollektivtrafikanter” (Trondheim kommune 2008a:1).

Pakken består av ti konkrete målsetninger, hvor tanken er at disse skal etterprøves underveis i prosessen. Hvis de ønskede målene ikke nås ved hjelp av de vedtatte tiltakene, skal man kunne ta grep for å sikre at målene oppnås på andre måter. Av Miljøpakkens budsjett er 50% bevilget til kollektiv-, sikkerhets- og miljøinvesteringer og 50% til veibyggning. Tiltakene består blant annet av kollektivfelt, tidsdifferensierte avgifter i bomsnittene, hyppigere avganger og reduserte priser på kollektivtrafikken, flere sykkel- og gangveier, færre parkeringsplasser i sentrum og innfartsparkeringer. I tillegg ønsker politikerne en aktiv fortettingsstrategi, høy utnyttelse av bolig- og næringsareal, styrking av lokalsenter og nærservice, en opprusting av Trondheims avlastende hovedveinett samt utbygging av miljø- og sikkerhetsmessig motiverte lokale og regionale veier (Trondheim kommune 2008a).

Hva jeg ønsker å finne ut

Det vedtas politiske planer hvor tiltakene, ifølge 'state-of-the-art'-kunnskapen (heretter kalt ekspertkunnskapen) på området, vil redusere sjansen for å nå målsettingene som politikerne har satt seg. Ved å få kunnskap om hvorfor dette skjer i konkrete case, kan vi utvikle mer generelle forståelser av fenomenet. Dette kan bidra til å redusere sannsynligheten for at det blir vedtatt planer som kan bidra til å redusere sjansen for måloppnåelse. I denne oppgaven er ekspertkunnskapen det er snakk om teorien om samordnet areal- og transportutvikling (SAT) for redusert biltrafikk. Denne teorien definerer hvordan "planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, og slik at *transportbehovet kan begrense*." (Miljøverndepartementet 1993, egen utheving). Hovedelementene i denne teorien forklares kort i neste avsnitt, mens teorien utdypes i kapittel 5.

Jeg vil undersøke hvorvidt prinsippene i samordnet areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk er fulgt i Miljøpakken, og om det er godt samsvar mellom pakkens hovedmålsetting og de vedtatte tiltakene. Jeg ønsker å identifisere avvikene mellom tiltakene i Miljøpakken og denne teorien. Det er grunn til å anta at det finnes avvik, ettersom pakken ikke er bygget på ren ekspertkunnskap - det er politikere med ulike interesser og mål som har vedtatt pakken. Det vil derfor være naturlig å stille oppfølgingsspørsmål. Jeg ønsker å finne ut om politikerne er klar over eventuelle avvik og hva disse kan føre til. Hvis de faktisk er klar over disse avvikene, vil jeg se nærmere på hvorfor de likevel velger å gjennomføre tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse.

Forskningsspørsmålene for denne oppgaven er dermed:

- *Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?*
- *Er politikerne klar over at noen av tiltakene, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse?*
- *Hvis ja, hvordan forklarer de at tiltakene likevel har blitt vedtatt?*

For å besvare disse spørsmålene har jeg valgt å gjøre to analyser. Den første analysen vil ta for seg hvorvidt det, i henhold til ekspertkunnskapen på feltet, er godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse. Den første analysen vil legge grunnlaget for den andre analysen. Denne vil ta for seg hva som kan forklare eventuelle avvik mellom tiltakene i pakken og anbefalingene fra ekspertkunnskapen. Jeg ønsker her å undersøke om politikerne i Trondheim faktisk er klar over disse avvikene og hva de kan føre til. Hvis ja, hvordan forklarer de at akkurat

disse tiltakene blir gjennomført, til tross for at de ifølge ekspertkunnskapen reduserer sjansen for måloppnåelse? Dette vil gjøres i lys av teorien om *framing*. Tilslutt vil jeg diskutere funnene i et mer overordnet perspektiv, for å forbedre forståelsen av hvorfor politikerne vedtar tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse.

Teoretiske perspektiver

I denne oppgaven har jeg brukt to teoretiske perspektiver. I den første analysen har jeg tatt utgangspunkt i teorien om SAT for redusert biltrafikk. Denne teorien springer ut av en enkel idé om at en tettere bolig-, service- og næringsstruktur gir mindre transportbehov. Dette er kunnskap som blir sett på som 'state-of-the-art' – teorien er utprøvd og forklart av en rekke teoretikere (se f.eks. Næss 2006, Strand et al 2009, Tennøy et al 2009, Hull 2011, Tennøy 2012). Dette vil likevel ikke tilsi at denne kunnskapen aldri kan forandre eller videreutvikle seg. Både vår kunnskap om verden og verden i seg selv kan forandre seg. Hvis vi ikke klarer å tilpasse og videreutvikle teorien til de nye foringene, vil den ikke lenger være 'state-of-the-art'. 'State-of-the-art' kunnskap vil tilsi at dette er det vi vet *nå* om sammenhenger mellom arealbruk, transportsystemer, transportvolumer og reiseatferd, men det er ikke gitt at det vil være slik for alltid. Teorien om SAT for redusert biltrafikk passer godt til å analysere Miljøpakken, ettersom hovedmålsettingen i pakken og flere av tiltakene passer inn i teorien. Spørsmålet er om det er et godt samsvar mellom teori og pakke.

I den andre analysen har jeg tatt utgangspunkt i teori om *framing*. Teorien om framing tar for seg hvordan vi vurderer og handler i ulike situasjoner, og tar utgangspunkt i alt det som ligger bak en spesiell tankegang eller handling. Det er mange ting som er med på å påvirke hvordan vi framer ulike situasjoner og problemer: overordnede diskurser og oppfattelser; våre målsettinger, verdier, preferanser og interesser; og vår kunnskap, forståelse, og teorigrunnlag. Denne teorien vil utdypes og forklares i kapittel 2. Bakgrunn for dette teorivalget er et ønske om å belyse hva som ligger bak politiske vedtak, og hvordan politikere kan velge å vedta en pakke hvor tiltakene kan tenkes å jobbe imot vedtakets målsettinger. Er politikerne i det hele tatt klar over manglende samsvar mellom enkelte tiltak og ønsket måloppnåelse? Hvis ja, hvordan forklarer de at de likevel har vedtatt tiltak som reduserer sjansen for å nå målsettingene? Her kan teorien om framing hjelpe til med å forstå og analysere politikernes vurdering av situasjonen og bakgrunn for handling.

Studieområdet

Trondheim er den tredje største byen i Norge, og den største byen i Midt-Norge. Universitetssykehuset for Midt-Norge (St. Olavs Hospital) har lokalisert de fleste tilbudene sine i Trondheim¹. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)² og flere høyskoler er også lokalisert her. I tillegg har Sør-Trøndelag fylkeskommune³ og fylkesmannen⁴ sitt sete i Trondheim. Arbeidspendling fra de nærmeste kommunene er forholdsvis høy, og Trondheim kan dermed sies å fungere som et senter for Sør-Trøndelag (Juvkam et al 2011). Til tross for dette er Miljøpakken laget av og for Trondheim

kommune. Det kan være verdt å merke seg at en helhetlig strategi burde tatt hensyn til at arbeidspendling og bosettingsmønster i de nærliggende kommunene også påvirker biltrafikken i Trondheim i stor grad. Man kan likevel forstå at Trondheim bystyres handlingsrom er noe begrenset, og at å få til en slik pakke for hele regionen ikke nødvendigvis er enkelt.

Partiene som er med i forliket om Miljøpakken er Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV), Venstre (V), Kristelige Folkeparti (KrF), Senterpartiet (Sp) og Miljøpartiet de Grønne (MdG). I perioden hvor Miljøpakken ble vedtatt, var det Arbeiderpartiet som hadde høyest oppslutning i kommunevalget med nesten 44%. Høyre (H) og Fremskrittspartiet (Frp) fikk tilsammen nesten 30% oppslutning i kommunevalget i 2007, mens de resterende partiene lå under 10% hver⁵. Dette kan selvfølgelig ha lagt føringer på hvordan pakken tilslutt endte opp. Siden Arbeiderpartiet hadde et såpass stort flertall, er det ikke utenkelig at de hadde en større innflytelse på den endelige pakken enn de andre partiene. Partiene som er med i Miljøpakken hadde til sammen nesten 65% oppslutning i kommunevalget i 2007⁵.



Figur 1.1 – Kart over Trondheim med framtidig stamvegnett (Trondheim Kommune 2007:5)

¹ <http://www.stolav.no/>

² <http://www.ntnu.no/>

³ <http://www.stfk.no/>

⁴ <http://www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=4153>

⁵ <http://www.trondheim.kommune.no/content/1117625043/Valgresultater?language=0>

Oppgavens oppbygging

Denne oppgaven er bygd opp rundt åtte kapitler.

I kapittel 1 gis en kort innføring i utfordringene som Trondheim står ovenfor og hva man gjør for å løse disse, samt de teoretiske perspektivene som vil bli benyttet i oppgaven.

I kapittel 2 gis en innføring i det teoretiske rammeverket som blir brukt i analysen - *framing*.

I kapittel 3 vil jeg gå gjennom de metodiske valgene jeg har tatt og hvorfor jeg har valgt å løse oppgaven på denne måten. I tillegg vil jeg diskutere det etiske aspektet rundt datainnsamlingen, hvorvidt min studie er troverdig og hvilke metoder jeg har brukt i analysene.

Kapittel 4 vil forklare situasjonen i Trondheim, bakgrunnen for og medvirkende årsaker til Miljøpakken, de definerte målsetningene og tiltakene, og informantenes syn på ulike aspekter i pakken.

I kapittel 5 vil jeg først gå gjennom prinsippene for samordnet areal- og transportplanlegging. Jeg vil deretter se på hvorvidt tiltakene i pakken samsvarer med ekspertkunnskapen, og hvor det eventuelt ikke er godt samsvar.

I kapittel 6 vil jeg se nærmere på hvorfor politikerne har valgt tiltak som, i henhold til ekspertkunnskapen, kan føre til at de ikke når sine målsetninger. Dette gjøres med utgangspunkt i avvik mellom pakke og ekspertkunnskap som ble identifisert i kapittel 5.

I kapittel 7 vil jeg diskutere funnene fra begge analysene i et mer overordnet perspektiv. På den måten ønsker jeg å forbedre forståelsen av hvorfor politikerne vedtar tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse.

Kapittel 8 vil gi en kort oppsummering av oppgaven og de viktigste funnene.

Framing

Helt først i dette kapitlet vil jeg si litt om begrepene jeg bruker, og hvorfor jeg har valgt å bruke dem. Jeg har to engelske begreper som blir brukt, og som jeg bevisst har valgt å ikke oversette. Dette fordi det etter min mening ikke finnes noen gode, norske ord som vil kunne erstatte disse begrepene. Når det gjelder begrepet *framing*, kunne dette kanskje vært oversatt til rammer eller rammeverk. Det er likevel to grunner til at jeg ikke har gjort det. For det første vil rammer og rammeverk kun gi uttrykk for det som ligger bak tanker og handlinger. Det kan dermed være lett å glemme at framing også omhandler hvordan vi forstår og gir mening til hver enkelt situasjon i selve situasjonen, og hvordan dette påvirker våre handlinger. For det andre blir ordene rammer og rammeverk ofte brukt i andre teorier og diskusjoner, og for å unngå at man ubevisst blander sammen disse teoriene har jeg valgt å bruke framing. Når det gjelder begrepet *policy*, fant jeg heller ikke noe norsk ord som i mine øyne forklarte begrepet godt nok. I det engelske språket skiller man mellom ‘policy’ og ‘politics’. Politics ville på norsk blitt oversatt med politikk – det peker på selve politikken, det som skjer, de som er valgt inn til å delta og den organisatoriske prosessen rundt det hele. Samtidig kan politikk peke på et mer overordnet felt, slik som ‘the politics of air pollution’. Her er politikk brukt som et større begrep, som bl.a. tar for seg historiske og politiske hendelser som forklarer hvordan politikken har utviklet seg på et spesifikt felt. Policy derimot, er det som ligger bak og som fører til politikk, slik som ulike synspunkter, overordnede planer og forståelser, og hvordan man jobber aktivt med å få dette til å munne ut i politikk. Mens politikk viser til det som faktisk skjer på et politisk felt, har policy til hensikt å påvirke hvilke beslutninger som tas. Politikk må komme ut av policy, men policy behøver ikke føre til politikk. Policy er dermed noe annet enn politikk, og ordet politikk er derfor ikke en aktuell oversettelse.

Hva er framing?

I politikk og politikkutforming vil det alltid være uenigheter og konflikter. Dette kan være alt fra små disputer om én enkelt ting til generelle uenigheter om hvordan samfunnet bør styres og utvikles. Schön og Rein (1994) deler slike uenigheter og konflikter inn i to typer. *Policyuenigheter* er

uenigheter hvor man kan slå fast hvem som har rett og hva som er riktig ved å søke opp og se på fakta. *Policykontroverser*, på sin side, er uenigheter hvor det å se på fakta angående situasjonen ikke vil avklare hva som er riktig. I en slik situasjon vil faktaene tolkes forskjellig ut ifra hvilket ståsted man innehar. Hvilke fakta som anses som mest relevant er dermed subjektivt. Man kan vektlegge ulike fakta som avgjørende for å forklare eller tolke et fenomen, eller man kan se på samme fakta men tolke de på forskjellig måte. De bevis og tolkninger som ligger til grunn for våre motstanderes overbevisning vil ikke samsvare med det vi selv vektlegger, noe som forklarer hvordan vi kan forstå deres oppfattelse av virkeligheten som ukorrekt. *Policykontroverser* kan sies å være konflikter der de ulike partene har motstridene *frames* (Schön og Rein 1994).

Rein og Schön (1993:146) beskriver *framing* som:

“a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading, and acting”.

I ulike situasjoner vil man velge ut forskjellige egenskaper og sammenhenger som blir vektlagt som mer relevante enn andre. Hvilke egenskaper og sammenhenger man velger ut som de viktigste i den gitte situasjonen, påvirker hvordan man forstår, vurderer og gir mening til situasjonen. Hvordan man vurderer en situasjon påvirker igjen hvordan man forholder seg til og handler i den samme situasjonen. Frames er i de fleste tilfeller ‘tause’, man tenker ikke over at de ligger til grunn for vår forståelse og våre handlinger. Det er mange ting som er med på å påvirke hvordan vi framer ulike situasjoner og problemer: overordnede diskurser og oppfattelser; våre målsettinger, verdier, preferanser og interesser; og vår kunnskap, forståelse, og teorigrunnlag.

Frames er individuelle i den forstand at de er en mental konstruksjon som er påvirket av våre egne opplevelser og livskunnskap. Samtidig er frames felles i den forstand at de er basert på subjektive vurderinger som kan sies å være felles innenfor f.eks. en kunnskapsdisiplin eller et politisk ståsted, og fordi de konstant blir utfordret og bekreftet gjennom nye erfaringer og opplevelser som deles med andre. Derfor kan det lett oppstå konflikter mellom frames. Ulike disipliner har forskjellig kunnskapsforståelse, noe som fører til at man oppfatter og forstår verden på ulike måter. Man får dermed flere konstruerte sosiale virkeligheter innenfor samme samfunn (Rein og Schön 1993). Disse virkelighetene kan sies å være konstruerte fordi de er basert på mentalt konstruerte frames. Selv om noe oppfattes som virkelig, er det ikke dermed sagt at det *faktisk* er virkelig. Virkeligheten er konstruert ut ifra de frames som ligger til grunn for hvert menneskes forståelse, og det som blir sett på som virkelig kan dermed variere. På et mer overordnet nivå kan man likevel ha samme frames – i vitenskapen er man f.eks. opptatt av årsaker og bevis, mens i politikk har man en tro på demokrati. Motstridende frames blir, ifølge

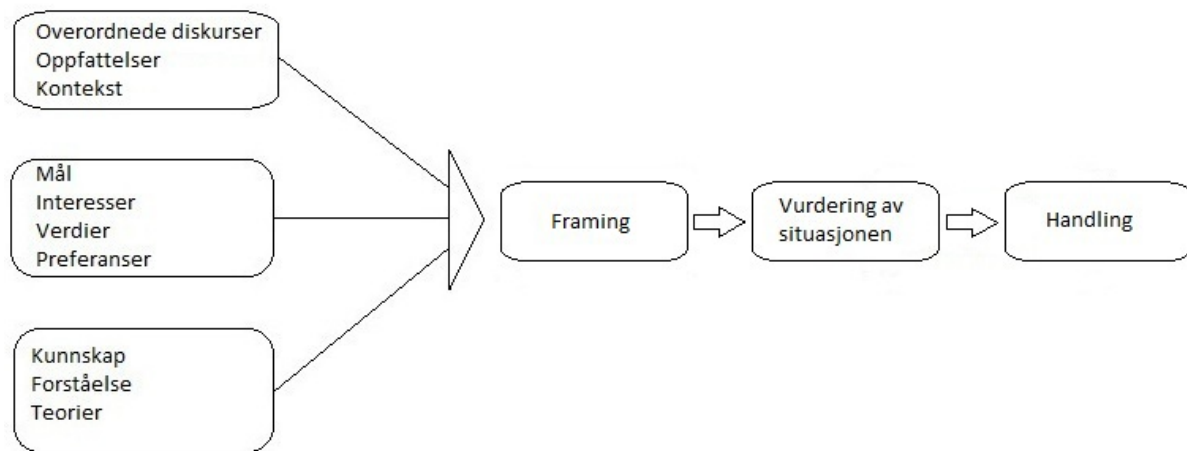
Rein og Schön (1993:161), mer og mer tydelig dess mer spesifikk man blir, selv om det kan være enighet på et høyere nivå.

“It is only in the everyday business of making and analyzing policy that the clash between frames becomes clearly evident; it can be frustratingly elusive at other levels”.

Hvis man ser på et felt som f.eks. fattigdom, er alle enige i at fattigdom bør bekjempes. Men når man går ned på de mer spesifikke punktene og diskuterer f.eks. hvordan fattigdom best kan bekjempes, kan man finne motstridende frames. Man kan også tenke seg at man er enige om felles begreper på et lavt nivå, mens man er uenig i løsninger på ulike problemer. Eksempelet her kan være at man f.eks. er enig i hva kø er, mens man er uenig i hvordan man best løser dette. Det er også dette som gjør at det kan kommuniseres på tvers av frames. Så lenge man er enig om noen begreper, vil det muliggjøre handlinger. Det vil i hovedsak bli oppfattet som mest rasjonelt å samarbeide i ulike utfordringer, selv om man har ulike frames. For å få til det er man avhengig av å definere noen felles begreper og forståelser som alle parter kan relatere seg til.

Selv om ulike disipliner har ulik kunnskapsforståelse, vil det i mange tilfeller være noe kunnskap som blir sett på som mer legitim. Hvis bevisene for den aktuelle kunnskapen eller teorien er gode, vil en slik uenighet utgjøre en policykonflikt heller enn en policykontrovers. I en policykontrovers vil partene enten trekke ut ulike fakta som mer relevante, eller de vil tolke faktaene på forskjellig grunnlag. Men de fakta som blir trukket ut av de ulike partene stammer fra samme opphav, og det vil derfor være vanskelig å falsifisere en frame. Likevel er det, ifølge Rein og Schön (1993), ganske intuitivt at ikke alle frames er like gyldige. De mener frames kan plasseres på en skala som spanner imellom den ekstreme positivismen, hvor alle meningsfulle kontroverser kan løses med logikk og fakta, og den ekstreme relativismen, hvor en type framing er eksakt like god som en annen.

Hvordan frames oppstår



Figur 2.1 – Hvordan frames oppstår (basert på Tennøy 2012 og Schön og Rein 1994)

Frames er som nevnt individuelle og mentalt konstruerte. Det er likevel flere ting som spiller inn på hvordan vi framer ulike situasjoner. Overordnede diskurser og oppfattelser vil legge føringer på hvordan man framer noe. Jørgensen og Phillips (2002:1) definerer en diskurs som:

“[...] the general idea that language is structured according to different patterns that people’s utterances follow when they take part in different domains of social life [...]. [We propose a] preliminary definition of a discourse as a particular way of talking about and understanding the world (or an aspect of the world).”

Her ser man hvordan diskurser skiller seg fra framing. Mens diskurser er mer opptatt av språk og forståelse, er framing opptatt av alt det som ligger bak en spesiell forståelse og hvordan dette påvirker handlinger. Diskurser vil være en del av dette, men i tillegg vil egne mål, verdier, preferanser og interesser spille inn. Det samme vil kunnskapen vi har tilegnet oss, vår forståelse av ulike fenomener, og de teorier vi baserer vår argumentasjon på. Alt dette virker sammen, og vil påvirke hvordan hver enkelt person framer ulike situasjoner. Hvordan man framer situasjonen vil påvirke både hvordan man forstår, vurderer og gir mening til situasjonen, samt hvordan man handler i den samme situasjonen. Dette gjør framing til et interessant analytisk utgangspunkt, ettersom man får inn det personlige aspektet og ikke kun tar hensyn til diskurser. Man vil kunne vektlegge personens egne interesser, mål, preferanser og verdier, og på den måten få innblikk i hvilke personlige grunner som kan ligge bak. Personens kunnskapsforståelse og teoretiske utgangspunkt vil også være en betydelig faktor. I tillegg vil en person ta med seg tidligere opplevelser og erfaringer fra ulike arenaer, som også vil påvirke hvordan noe blir framet. Framing går dermed dypere inn i hva som ligger bak en handling enn det f.eks. diskursanalyse gjør.

Dette kan også sees på som en svakhet ved teorien. Ettersom frames er basert på *alt* som har ført til en spesiell handling eller forståelse, kan det være vanskelig å identifisere noen faktorer som mer relevante enn andre. Man kan dog få en viss oversikt over disse faktorene gjennom å prate med informantene. Hva informantene legger mer vekt på i samtalen og hva de sier er bakgrunnen for en handling, det være seg kunnskapsforståelse, interesser eller mål, kan ha hatt sterk innflytelse i framingprosessen. Likevel kan det være andre ting som blir lagt til grunn som ikke kommer til uttrykk. Alle mennesker har ulike holdninger, verdier og interesser, hvor noen kanskje anses som mer legitime enn andre. Det kan derfor være naturlig for informanten å vektlegge disse mer, og i større grad kamuflere de mindre legitime interessene. Dette kan skinne igjennom i en samtale, men det er ikke gitt at det gjør det. Dette er uansett minuset med studier hvor man må forholde seg til mennesker, det er ofte slik at man ikke får en fullstendig oversikt over det personlige aspektet. En slik studie er likevel verdt å gjennomføre, ettersom resultatene kan være med på å bidra til en bedre og dypere forståelse av fenomenet som studeres (basert på Schön og Rein 1994, Rein og Schön 1993, Tennøy 2012).

Kontekst og skala

Frames oppstår i en kontekst. Ettersom alt foregår i en kontekst, kan det være verdt å huske på at “å reflektere over frames sannsynligvis ikke kan skilles fra å reflektere over kontekst” (Rein og Schön 1993:164, egen oversettelse). Det å ha kunnskap om noe og vite noe, kan sies å være en tolkning av virkeligheten. Man er påvirket av den kulturelle epoken man lever i, historie og samfunnet generelt. Det man ser er derfor et resultat av hvem du er, når du lever og hva slags livssituasjon du er i. Det er avhengig av kontekst. Når konteksten skifter kan frames forandres, eller de vil ikke lenger appellere til aktører eller fungere på samme måte som tidligere. En mer overordnet kontekst kan påvirke våre frames, det samme kan den lokale konteksten. Situasjoner eller problemer som skal løses påvirkes av den lokale konteksten de oppstår i. Konteksten påvirker hvordan vi forstår situasjonen, og dermed også hva som blir definert som problemet som må løses. Lokal kontekst påvirker dermed vår framing i den forstand at de kan påvirke både selve situasjonen og vår forståelse og vurdering av den samme situasjonen.

Lowe (2011) argumenterer for at framing også må sees i sammenheng med skala. Hvilken skala man benytter vil kunne påvirke hvordan man framer problemet, og dermed også hvilke utfall man kan få. Dette henger sammen med at ulike skalaer vil ha ulike utfordringer og problemer og dermed ulike løsninger. På bakgrunn av dette mener hun at man, i tillegg til å definere sted, må definere skalaen man benytter seg av. Om skalaen er nabolag, by eller region

kan ha stor påvirkning på tiltak og utfall. Lowe (2011) peker også på at skala er sosial konstruert – det finnes ingen ‘naturlig’ skala man forholder seg til. Hvor grensene til et nabolag går kan f.eks. være forskjellig ut ifra hvem du spør. Det er dermed ikke gitt hvilken skala man bør benytte seg av i ulike tilfeller, og det er derfor ekstra viktig å argumentere for valg av skala i f.eks. politiske planer.

“Analyzing problems at different scales will continue in planning, but planners and planning institutions can shift scale to identify alternative solutions” (Lowe 2011:58).

Ettersom forskjellige skalaer påvirker hva vi framer problemet til å være, kan man også benytte skala aktivt for å finne alternative løsninger. Ved å forandre skala vil det kunne oppstå andre problemer som bør løses, og noe som tidligere ikke var løselig kan plutselig bli det. Man kan tenke seg at dette kan brukes både i positiv og negativ forstand. Skala kan forandres slik at et uløselig problem faktisk blir mulig å løse. Samtidig kan skala også forandres for å legitimere ønskede tiltak som ikke hadde noe støtte i den første skalaen. Her kan skalaen forandres på grunn av interesser og politisk rasjonalitet, og ikke på grunn av at noe var umulig å gjennomføre i den opprinnelige skalaen.

Frame-kritisk analyse

Tradisjonell policyanalyse har vært opptatt av å se på rasjonalitet i forbindelse med valg - hvordan en beslutningstager kan velge rasjonelt mellom ulike alternativer for å realisere sine egne verdier. En frame-kritisk analyse vil derimot prøve å identifisere de underliggende antagelsene som i de fleste tilfeller blir tatt for gitt, og som påvirker hvordan man forstår og handler i en problematisk polycysituasjon. En slik analyse er, ifølge Schön og Rein (1994), ikke nødvendigvis enkel å gjennomføre. Hvis man tenker på det faktum at en frame er en mental konstruksjon, som kan sees på som en individuell forståelse av verden, er den vanskelig å falsifisere. Man kan ikke si at en persons individuelle forståelse av en ting er feil, fordi man selv er påvirket av egne frames. Man vil tolke den andre personens forståelse ut ifra sitt eget ståsted, og kan derfor kun si at den personens forståelse er feil ut ifra det ståsted man selv har.

“There is no way of perceiving and making sense of social reality except through a frame, for the very task of making sense of complex, information-rich situations requires an operation of selectivity and organization, which is what ‘framing’ means” (Schön og Rein 1994:30).

Framing er nødvendig for å forstå og gi mening til den sosiale virkeligheten, og alle er derfor påvirket av frames. Likevel kan det være verdt å huske at noe kunnskap kan bli ansett som mer

legitim enn annen, at ikke alle frames er like gyldige og at frames kan forandres ettersom man får ny kunnskap (Rein og Schön 1993).

Frames påvirker hva vi ser, forstår, hvordan vi gir mening til ting og hva vi velger å avfeie som mindre viktig. Likevel er vi ofte ikke klar over hvilken rolle framing spiller i det å organisere tanker, handlinger og oppfattelser. Fordi frames er en del av vår naturlige oppfattelse av verden, tenker vi ikke over at de påvirker oss. Vi gir mening til ulike situasjoner på én måte fremfor en annen, uten at vi nødvendigvis tenker på grunnen til dette. Det kan være vanskelig å si hvilke frames som ligger bak en handling. En spesiell handling kan være et utslag av ulike frames, og samme frame kan lede til ulike handlinger. I tillegg kan det være vanskelig å skille mellom konflikt og kontroverser på tvers av frames og uenigheter innenfor en frame. Ofte vil politikere gjennomføre prosjekter for at velgerne skal se at det faktisk blir gjort ting. For å gjennomføre den ønskede planen eller tiltaket, kan det være enklest å finne den vinklingen som passer best med det man ønsker å gjøre, og på den måten få legitimitet til prosjektet - uavhengig om det passer overens med vedkommendes egentlige intensjoner og interne frames. Det oppstår et avvik mellom hva man egentlig mener og hva man gjør. Resultatet av dette avviket er at det kan være vanskelig å komme til bunns i hvilke frames som egentlig har vært førende for et prosjekt (Schön og Rein 1994). Et slikt avvik kan muligens kobles til kognitiv dissonans. Kort fortalt er kognitiv dissonans, ifølge Festinger (1957), et avvik mellom våre overbevisninger og vår faktiske atferd, og kan føre til at vi gradvis endrer vår overbevisning slik at det passer bedre til våre handlinger. Kognitiv dissonans er noe som er vanskelig og meget krevende å avdekke, hvor det trengs intensive studier av individene hvor man prøver å identifisere dette. Dette har jeg ikke hatt mulighet til å gjennomføre, så jeg vil kun antyde tilfeller hvor dette *kan* være en mulig forklaring.

Planleggingsprosessen

Problemsetting og politikkkutforming

Som nevnt over har tradisjonell analyse vært opptatt av rasjonelle valg. Man har et fokus på problemløsning, og ser på hvordan man sammenligner og velger ulike tiltak basert på hvilke som best vil bidra til å løse det definerte problemet. Med et slikt fokus vil vi, ifølge Schön (1983), i stor grad overse *problemsettingen* – prosessen hvor vi definerer hva som er problemet. Hvordan vi definerer problemet påvirker hvilke målsettinger vi setter oss, og hvilke tiltak som blir valgt for å oppnå disse. Problemstillinger dukker ikke bare opp av seg selv. Alle problemer er i større eller mindre grad konstruert av de som prøver å løse dem. Vi er nødt til å se på hvilke utfordringer som finnes, og omforme disse til et konkret problem som vi ønsker å løse. Samtidig vil våre

målsettinger kunne påvirke hva vi definerer problemet til å være. Problemsettingen er ofte en vanskelig prosess hvor man prøver å få grep om spesielle, problematiske og usikre situasjoner. Når vi definerer et problem velger vi samtidig ut hva vi vil se på, vi avgrenser vårt fokusområde og vi vil kunne si noe om hva som er feil i situasjonen og hva som må gjøres for å forandre det.

“Problem setting is a process in which, interactively, we name the things to which we will attend and frame the context in which we will attend to them” (Schön 1983:40).

Man definerer det som er problematisk, noen ganger i en konstruert situasjon, og kommer med et forslag til en handlingsplan. Dette fører til at enkelte områder får fokus, på bekostning av andre områder. Noen ganger kan problemet i seg selv ha blitt framet ulikt av de forskjellige partene. Da sammenligner man ikke lenger politiske perspektiver på samme problem. På bakgrunn av dette kan det være vanskelig å oppdage hva det faktisk krangles om f.eks. i politiske debatter.

Schön og Rein (1994) foreslår at man bør ha mer fokus på problemsetting og hva det fører til, og mindre fokus på rasjonalitet. Selv den enkleste situasjon består av et problem som skal defineres, en plan som skal lages og et samfunn som denne planen skal implementeres i. Ifølge Schön og Rein (1994) vil en planleggingsprosess ofte ha en viss karakter – man definerer et problem, starter med å lage en plan for å få bukt med problemet, man vil ha en prosess av oppdagelse og læring, man vil kunne finne målsettinger eller kriterier som er uforenelige med andre tiltak i planen, noe som gjør at den må utvikle den videre. Noen ganger er denne prosessen rimelig enkel, man definerer et problem, lager en plan og implementerer denne. Andre ganger er det en mer møysommelig prosess. Ettersom prosessen utvikler seg kan man ofte se nye kvaliteter i planen, både av positiv og negativ karakter. Disse kvalitetene er ofte et resultat av ulike føringer, kriterier og hindringer som dukker opp. Noen ganger er disse uforenelige, og nye problemstillinger må defineres og nye deler må konstrueres. Politikkkutforming kan derfor sees på som en prosess av oppdagelse og læring. Ettersom man beveger seg fremover i prosessen, ser man nye mønstre, muligheter eller forhold som fører til at tidligere løsninger må forandres helt eller delvis. Dette vil samtidig legge føringer på fremtidige løsninger (Schön og Rein 1994). Hvordan planen ender opp til slutt, vil være et resultat av problemsettingen. Hva man definerer problemet til å være vil i sterk grad påvirke hvilke valg som blir tatt underveis, og dermed hvordan planen ender opp.

Motstridende frames

Frames er, som tidligere nevnt, en individuell, mental konstruksjon som også kan være felles innenfor en f.eks. en kunnskapsdisiplin eller et politisk ståsted. Dette blir fort en utfordring

innenfor politikkutforming, der personer med ulike frames må samarbeide. I politikkutforming vil framing kunne påvirke prosess og utfall på flere måter:

“How the problem is framed influences what the problem is understood to be, the choice of alternative strategies and means that are considered, how these are evaluated, what counts as evidence, what are seen as legitimate methods, and thus the alternatives or means that are recommended and implemented” (Tennøy 2012:277-278).

Dette er et utsagn som ikke bare forklarer framing generelt, men som i mine øyne også antyder kompleksiteten i politikkutforming. I en politisk situasjon der flere partier samarbeider, vil hvordan hver og en framer problemet påvirke hele prosessen. Hver representant vil være påvirket av sitt partis politiske ståsted, hensyn til velgerne, overordnede diskurser, forståelser, og egne interesser, mål, preferanser og verdier. I tillegg vil deres kunnskapsforståelse og teoretiske utgangspunkt spille inn. Alt dette vil legge grunnlaget for at hver enkelt part har egne frames. Disse vil ligge som et grunnlag for hvordan partene tolker situasjonen og hva de vektlegger som viktigst.

Først må man definere hvilket problem som skal løse. Hvis man ikke klarer å definere problemet som skal løse, vil man heller ikke klare å løse det. Når problemet er definert, vil partenes ulike frames virke inn på hva hver enkelt mener er gode strategier for å oppnå en løsning. De ulike aktørene vil fokusere på forskjellige fakta. Det som av noen blir sett på som viktig, blir avfeid som mindre viktig av andre. Og enes om en felles strategi vil nødvendigvis ikke være lett. I politiske prosesser oppstår det derfor, ifølge Schön og Rein (1994), gjerne koalisjoner der de med lignende frames aktivt jobber sammen. Alle partene vil fortsatt ha egne frames, så man må ofte forhandle om hva som er viktig og mindre viktig. Man oppnår kanskje ikke alt eller akkurat det man ønsket, men man oppnår likevel mer enn hvis prosessen stagnerer fordi hver part holder på sitt. I en slik prosess blir det derfor gjerne et skille mellom policy og praksis. Hvert parti har sin policy på området, men i en koalisjon må man i noen tilfeller gå vekk fra denne. Praksisen som et parti er med på, samsvarer derfor ikke nødvendigvis med deres policy (Schön og Rein 1994). Dette kan være tilfellet for flere av partiene i koalisjonen.

Reframing av problemet

Mange politiske planer opererer innenfor felt med høy kompleksitet og stor grad av usikkerhet. Dette vil også påvirke prosessen. Nye hindringer, sammenhenger eller andre uforutsette kriterier kan føre til at politikerne må forandre problemstillingen - den må reframe (Schön og Rein 1994). Man finner kanskje at planen slik den foreligger aldri vil kunne løse

problemet man søkte å løse, men at planen i seg selv er så god at man ikke ønsker å gi slipp på den. Da kan det være enklere å forandre problemstillingen slik at den passer til planen enn omvendt. Dette kan også gjelde enkelte elementer man ønsker å ha med i planen - problemstillingen blir forandret for å få plass til et spesielt tiltak. Målsettinger kan derfor føre til at man reframer problemet. Eller man kan finne ut at selve problemstillingen, i den kontekst den må operere, faktisk er uløselig i sin opprinnelige form. Problemet kan da forandres slik at essensen beholdes, samtidig som man får en reell mulighet for måloppnåelse.

Som nevnt over er det flere utfordringer i politikktutforming, uavhengig av om man jobber 'alene' eller i koalisjon. Det er ikke gitt at man klarer å løse de utfordringene som dukker opp.

"For if the world resists our acts of willing and interpreting, stubbornly presenting us with phenomena mismatched to our frames, then we may be able to discover the limitations of our frames [...]" (Schön og Rein 1994:42).

En slik mismatch mellom frames og virkeligheten ser vi gjennom våre egne frames. Derfor kan vi ikke si vi forstår policysituasjoner slik de 'faktisk' er. Likevel har vi en mulighet til å identifisere mønstre som ikke passer sammen med vår forståelse av verden (Schön og Rein 1994). Når man tilegner seg slik ny kunnskap, kan man reframe problemet på bakgrunn av denne kunnskapen. Hvis ny kunnskap oppstår i forbindelse med f.eks. en politisk plan, kan det tyde på at planen bør revurderes og tilpasses den nye kunnskapen. Hvis en problemstilling ikke gir et godt nok grunnlag til problemløsning, bør man, ifølge Schön (1983), reframe problemet. Ved å omdefinere problemet man søker å løse vil man også se annerledes på situasjonen, og nye målsettinger og tiltak kan identifiseres. Dette kan være nok til at et tidligere uløselig problem plutselig lar seg løse. I tillegg kan et skifte i kontekst, som nevnt over, føre til at frames forandrer seg, at de ikke lenger appellerer til oss, eller at de ikke fungerer på samme måte som tidligere. Hvis situasjonen forandrer seg slik at problemet blir uløselig, kan man reframe og tilpasse problemstillingen til den nye situasjonen og likevel få måloppnåelse.

Endring av frames

Rein og Schön (1993) foreslår at vi ser på politikere som aktører i konstant forandring, ettersom de hele tiden responderer på situasjonen de befinner seg i. Endring av frames kan skje fordi man får ny kunnskap, nye opplevelser eller nye målsettinger. En endring i en av faktorene som spiller inn på framing (se figur 2.1), kan føre til endring av frames. Når man ser på politikere er det spesielt en ting som kan føre til endring av frames, nemlig det politiske hendelsesforløpet. Rein og Schön (1993:163) beskriver det politiske hendelsesforløpet som en runddans, hvor:

"People find themselves in the presence of this situation, of which they take cognizance.

Out of people's initial framing of the situation, they take action.

Which contributes to change in the situation,

By which they are affected.

And people take cognizance of this change,

On the basis of which they act again

And are acted upon".

Politikerne kan lykkes i å forandre en situasjon, men denne situasjonen kan også forandres på grunn av endringer i en større sosial kontekst. Men politikerne kan også endres hvis de opplever forandringer i situasjonen, også forandringer som de selv har vært med å påvirke. I et slik politisk hendelsesforløp er det, ifølge Rein og Schön (1993), størst sjanse for endring av frames. I forbindelse med at man opplever og oppfatter hvordan ulike tiltak virker i en politisk plan, kan endringer av frames oppstå. Slike endringer skjer ikke over natten, men vil i all hovedsak foregå over tid.

En endring av frames kan, ifølge Rein og Schön 1993, skje både bevisst og ubevisst. For at en endring av frames skal skje bevisst, må vedkommende være klar over og reflektere over egne frames. Dette kan skje som en bevisst strategi mellom flere politikere, hvor man reflekterer over sine motstridende frames og i fellesskap finner en løsning. Mer vanlig er kanskje en ubevisst endring av frames. Her *kan* også kognitiv dissonans spille inn – et skille mellom våre overbevisninger og våre faktiske handlinger. Man kan velge enten å forandre problemet slik at det blir i overensstemmelse med målsettingen, eller å endre på målsettingen slik at den passer overens med problemet man søker å løse. Dette er derimot en bevisst 'løsning' på den kognitive dissonansen, og vil ikke nødvendigvis føre til en endring av frames. Frames kan likevel endres hvis man opplever forandringer i en situasjon og/eller tilegnelse av ny kunnskap. Ved å identifisere bakgrunnen for skillet mellom det vi mener og det vi gjør, kan man se at det man tidligere trodde og mente ikke lenger står like sterkt. Frames kan dermed forandres ubevisst.

Metode

Kvalitative kontra kvantitative studier

Det er vanlig å skille kvantitative og kvalitative studier innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. I kvantitative studier ønsker man å finne svar på utbredelsen av et fenomen og vektlegger derfor antall. Jo høyere antall respondenter man har, jo større er sjansen for at man oppnår statistisk signifikans – at mønstrene man ser i tallmaterialet ikke er tilfeldig. Man kan dermed si at kvantitative studier går ekstensivt til verks, med fokus på mange respondenter. Kvalitative studier går på sin side intensivt til verks, med færre informanter og et fokus på å få ut mye informasjon fra hver informant. Ifølge Thagaard (2009) vil man i den kvalitative studien i hovedsak prøve å finne ut hvorfor et fenomen eller en hendelse oppstår, tolket i lys av den konteksten hvor fenomenet eller hendelsen oppstår eller utspiller seg. Her er ikke antall informanter viktig, men derimot hva disse besitter av relevant informasjon. Kvalitative studier kan ta form som dybdeintervjuer av enkeltpersoner og grupper. Analyse av tekster, dokumenter og visuelle uttrykksformer, samt observasjon av personer, grupper og/eller situasjoner regnes også som kvalitative studier. Jeg har i denne studien benyttet meg av kvalitative metoder.

Gjennomførbarhet

Marshall og Rossman (2011) har satt tre kriterier man bør ta stilling til når man er i oppstartfasen av et forskningsprosjekt: 'Do-Ability', 'Should-Do-Ability' og 'Want-To-Do-Ability'. 'Do-Ability' tar for seg i hvilken grad studien er gjennomførbar. Her legger man til grunn at forskeren bør ha nødvendige ressurser tilgjengelig (som tid og penger) og hvorvidt man regner med å faktisk få tilgang til å studere det aktuelle feltet. 'Should-Do-Ability' tar for seg hvorfor studien bør gjennomføres. Spørsmålet man bør stille seg er i hvilken grad studien har et potensiale for å bidra til teoretisering innenfor forskningsfeltet, hva den eventuelt kan bidra med og hvorfor dette er nyttig. Det siste kriteriet er 'Want-To-Do-Ability' og tar for seg hvorfor du som forsker ønsker å gjennomføre studien. Bakgrunnen for det siste kriteriet er at forskeren bør ha en viss interesse i

caset, slik at man faktisk har vilje og energi til å gjennomføre hele studiet og ikke dropper ut underveis grunnet manglende interesse eller hindringer man møter underveis.

Med tanke på 'Do-Ability' har jeg møtt få direkte utfordringer. Jeg intervjuet politikere som har vært sentrale i arbeidet rundt Miljøpakken, og intervjuene ble gjennomført i Trondheim. Siden dette er en masteroppgaven har jeg lagt opp til at oppgaven skal passe innenfor den tidsramme som er gitt fra Universitetet i Oslo sin side. Jeg har vært forberedt på at jeg kanskje måtte forandre og tilpasse oppgave og problemstilling underveis. Den fastsatte tidsrammen har hele tiden ligget bak, og endringer har blitt tilpasset denne. Når det gjelder kontakt med informanter og gjennomføring av studien, har dette vært så og si problemfritt. Med tanke på 'Should-Do-Ability' er det spesielt en grunn til at denne studien bør gjennomføres. Ved å undersøke hvorfor politikerne vedtar tiltak som ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk reduserer sjansen for måloppnåelse, er håpet å identifisere mulige forklaringer på hvorfor disse tiltakene blir sett på som riktige. Slike forklaringer kan muligens føre til en mer generell forståelse av politikeres vurderinger i lignende situasjoner, og hvorfor de handler som de gjør. Dette kan føre til at man i fremtiden bedre forstår hvordan fagfolk og planleggere bør legge frem synspunkter, kunnskap og tiltak som kan hjelpe politikere til å nå sine egne målsettinger. Dette er også grunnen til at denne studien appellerer til min 'Want-To-Do-Ability'. Kunnskap om hvordan politikerne forstår og forklarer ulike tiltak som viktige og riktige selv om de ifølge ekspertkunnskapen ikke er det, kan på sikt føre til at planleggeres og fagfolks kommunikasjon og samhandling med politikere blir bedre og mer tilpasset situasjonen. For å få svar på disse spørsmålene jeg valgt å intervju politikere som enten har jobbet direkte med utformingen av Miljøpakken, har vedtatt den eller som ikke har støttet den. Ved å fokusere på disse politikerne, har jeg fått førstehånds informasjon om hvordan og hvorvidt de forstår og forklarer at et tiltak som, ifølge ekspertkunnskapen, fører til redusert sjanse for måloppnåelse er et riktig tiltak.

Marshall og Rossman (2011) har delt opp formålet med studien i fire ulike deler – utforskende, forklarende, beskrivende og frigjørende/'gi stemme til'. Utforskende studier har som formål å undersøke fenomener som er lite utforsket og forhåpentligvis legge et grunnlag for videre forskning. Forklarende studier søker å forklare mønstre som er knyttet til et fenomen og å identifisere mulige sammenhenger. Beskrivende studier går i hovedsak ut på å beskrive en hendelse eller et fenomen i detalj for å skaffe seg så mye kunnskap om hendelsesforløpet som mulig. De frigjørende studiene ønsker å gi stemme til personer eller situasjoner som ikke får noe oppmerksomhet fra samfunnet. Jeg vil klassifisere min studie som en utforskende og forklarende studie. Miljøpakken er unik i Norge i den forstand at man har satt et offisielt mål om å redusere biltrafikken. Det er i tillegg få studier som har fokusert på politikernes framing av veibygging,

spesielt i norsk kontekst. Jeg har derfor gått inn i et forholdsvis lite utforsket felt. Samtidig ønsker jeg å forklare hvordan politikerne forstår problemet de ønsker å løse, og hvorfor de mener at det å fatte et vedtak som reduserer sjansen for måloppnåelse er riktig.

Casestudier

Jeg har valgt å gjøre et casestudie, hvor caset jeg fokuserer på er Trondheim kommunes miljøpakke for transport.

Stake (2005) deler inn casestudier i tre forskjellige typer, 'iboende casestudier', 'instrumentelle casestudier' og 'kollektive casestudier'. En studie vil kalles 'iboende' hvis forskeren ønsker å studere caset fordi man har en egen, iboende interesse for akkurat dette caset. Fokuset vil ikke være å generalisere eller trekke linjer til andre case eller verden generelt, fokus vil ikke være teoriutvikling ei heller å forstå et generelt fenomen. På grunn av at caset ofte er forholdsvis unikt vil det *i seg selv* være interessant, man ønsker en bedre forståelse og innsikt i akkurat dette caset. I en 'instrumentell studie' vil fokus nettopp være på å forstå fenomener og å kunne trekke linjer til andre case og situasjoner. Her har caset man velger kun en støttende rolle, det blir valgt ut på grunn av hva man tror det kan føre til av en videre forståelse, og ikke fordi caset i seg selv er interessant. Caset kan velges ut fordi det enten er typisk eller atypisk, alt etter hva man ønsker å oppnå med studien. Målet for studien er at caset skal gi forskeren en bedre forståelse av et eksternt tema. Skillet mellom iboende og instrumentelle casestudier er uskarpt, og en studie kan ha elementer av begge i seg. Den 'kollektive casestudien' kan sees på som en slags videreføring av den instrumentelle casestudien, men i stedet for å fokusere på ett case ser man på to eller flere. Casene som velges kan være like eller ulike, alt etter formålet med og oppbyggingen av studien. Dette er det samme som bl.a. Ragin (1994) kaller komparativ metode. Komparativ metode ligger et sted mellom den kvalitative og den kvantitative studien – det er færre informanter enn i en kvantitativ studie, men det er flere case enn i en kvalitativ studie. Man ser etter mønster av likhet og/eller ulikhet. Casene blir valgt ut fordi man håper at en dypere forståelse av disse casene vil føre til bedre forståelse og teoretisering av et større antall case.

Min studie av Miljøpakken kan deles inn i to ulike deler. Den første analysen vil jeg klassifisere som en iboende casestudie. Miljøpakken er et forholdsvis unikt case i seg selv, både som et politisk prosjekt og fordi man prøver på 'noe nytt'. Dette er, så vidt jeg vet, den første politiske pakkeløsningen hvor man har uttalt at man aktivt søker å redusere biltrafikken. Andre pakker har i hovedsak fokusert på å redusere CO₂-utslipp ved å få folk over på kollektivtransport, sykkel eller gange. Få har likevel uttalt offentlig at man ønsker å redusere biltrafikk. Samtidig

ønsker jeg en bedre forståelse og innsikt i akkurat dette caset. Jeg vil se på hvorvidt det kan sies å være godt samsvar mellom tiltakene i pakken og ønsket måloppnåelse. Dette er noe som i stor grad er låst til akkurat dette caset. Selv om en slik sammenligningsmetode kan brukes på andre politiske vedtak, vil de konkrete funnene fra Miljøpakken ikke være mulig å overføre. De kan likevel fungere som en hypotese i lignende studier. Den andre analysen vil jeg klassifisere som en instrumentell casestudie. Jeg har intervjuet enkeltpolitikere, for å få kunnskap om deres forståelse og målsettinger innenfor akkurat denne pakken. Men selv om jeg har intervjuet forholdsvis få politikere innenfor ett enkelt case, kan dette likevel si noe om hvordan andre politikere andre steder kan tenkes å handle. Ved å få kunnskap om hvordan disse politikerne forklarer og mener at deres handlinger er riktige gitt målsettingene - selv om de ifølge teorien reduserer sjansen for måloppnåelse – kan man kanskje si noe om hvordan politikere generelt opptrer. Dette fordi de fleste politikere er drevet av de samme faktorene – egne målsettinger, verdier, forståelse og kunnskap, deres politiske partis ståsted, samt hensyn til velgere og befolkningen generelt.

Datainnsamling

Casestudier kan, ifølge Stake (2005), ikke sees på som en ren metodeform. Man trenger andre metoder for å studere det valgte caset, som dokumentanalyse, intervju, deltagende observasjon eller lignende. Casestudie er derfor definert ut fra at man har en interesse i å studere et eller flere spesifikke case, hvilken metode man benytter er opp til hver enkelt.

“By whatever methods, we choose to study the case [...]. As a form of research, case study is defined by interest in an individual case, not by the methods of inquiry used” (Stake 2005:443).

Jeg har benyttet meg av dokumentstudier og kvalitative intervjuer som metode. Dokumentstudiene har i hovedsak gått ut på at jeg har fordypet meg i informasjon om Miljøpakken. For å få overblikk over caset - bakgrunnen for vedtaket, medvirkende faktorer og endelig vedtak med målsetninger og tiltak - var dokumentstudier nødvendig. Jeg har sett på selve vedtaksdokumentet, samt saksprotokoller fra bystyremøter og notater fra rådmannen som omhandler Miljøpakken. I tillegg har jeg sett på andre, men relaterte, kommuneplaner for Trondheim, slik som Energi- og Klimahandlingsplanen og endringsplanen for Tungaområdet. Jeg har også sett på relevante stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. På den måten har jeg fått god kunnskap om prosessen før, under og etter vedtaket, samt andre faktorer som kan tenkes å ha påvirket prosessen. I den første analysen var også dokumentstudier grunnlag for analysen. Dette fordi jeg har sammenlignet hvorvidt det er godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og

ønsket måloppnåelse, med utgangspunkt i teorien om SAT for redusert biltrafikk. Selve vedtaksdokumentet har her ligget til grunn for analysen. I den andre analysen fokuserte jeg på politikerne i Trondheim, og deres forståelse og målsettinger innenfor Miljøpakken. Her egnet det kvalitative intervjuet seg spesielt godt. Slike intervjuer genererer mye informasjon raskt, og ga meg muligheten til å dekke flere emner og følge opp med spørsmål som dukket opp underveis (Valentine 2001).

Det kvalitative intervjuet

Kvalitative intervjuer kan ta mange ulike former, og strekke seg fra å være lite strukturert til å være meget strukturert. Patton (2002) deler inn intervjuer i tre hovedtyper, i) det uformelle, konversasjonelle intervjuet, ii) intervjuguide eller tematisk basert tilnærming, og iii) det standardiserte, åpne intervjuet. *Det uformelle intervjuet* vil i hovedsak ta form som en samtale, derav navnet. Her vil man ha et hovedtema som samtalen vil dreie seg rundt, men utover dette står samtalen fritt til å utspille seg i hvilken som helst retning. Denne intervjutypen kan kobles til intervjuetoden som Rubin og Rubin (2005, i Thagaard 2009) kaller “elv-med-sidestrømmer”-modellen. Du kan tenke deg at hovedtemaet som samtalen dreier seg rundt kan sees på som en elv. Du vet ikke hvor elven vil ta deg og hvor mange sidestrømmer du vil bli fanget opp i. Dette er en fin intervjuetode å følge hvis man utfører utforskende casestudier, ettersom metoden åpner opp for at overraskende og nyttige temaer kan dukke opp. Dette er den minst strukturerte formen for intervju. Den andre typen av kvalitative intervjuer kan sees på som *en intervjuguide- eller tematisk basert tilnærming*. Her vil man ha med seg en intervjuguide med ulike spørsmål og temaer som man ønsker svar på i løpet av intervjuet. Rekkefølgen på disse spørsmålene er ikke satt, så man har en viss handlefrihet med tanke på at man kan følge opp temaer og kommentarer som dukker opp underveis, uavhengig av om de er dekket av intervjuguiden eller ikke. Så lenge man får dekket alle de opprinnelige spørsmålene, er det ingenting i veien for å følge opp andre interessante tråder som ligger utenfor intervjuguiden. Dette kan føre til utvidet forståelse for temaet. Denne formen for intervju kan kobles til Rubin og Rubin (2005, i Thagaard 2009) sin “tre-med-grener”-modell. Her kan man tenke seg at intervjuguiden tar form som et tre. Man har hovedtemaet for intervjuet som er stammen på treet, det som holder det hele oppe. I tillegg har man ulike emner man ønsker å snakke om i løpet av intervjuet, dette kan bli sett på som treet grener. Grenene (deltemaene) kan bidra til en dypere innsikt i hovedtemaet. Grenene er ikke det viktigste i treet, men de vil gi en form for helhet. Hva er vel et tre uten grener? Den siste intervjutypen er *det standardiserte, åpne intervjuet*. Her vil man ha en fastsatt intervjuguide hvor man spør spesifikke spørsmål i en bestemt rekkefølge. Fordelen med en slik intervjutype er at man vil

kunne få mer sammenlignbare data enn ved de to andre intervjutypene, men det kan samtidig føre til at man går glipp av verdifull informasjon hvis man ikke er flink til å spørre oppfølgingsspørsmål.

Mine intervjuer har i hovedsak fulgt den intervjuguidebaserte tilnærming. Dette ble valgt ettersom det var den mest effektive måten å få tilgang til informasjonen jeg ønsket og trengte til studien, samtidig som jeg åpnet opp for innspill, utdypninger og kommentarer. Jeg prøvde å legge opp til at intervjuene skulle ligne mest mulig en vanlig samtale, slik at informantene hadde mulighet til å åpne seg og snakke uanstrengt om de ulike temaene. Slik kunne jeg også enkelt følge opp interessante poenger og la samtalen spore i ulike retninger. For å kunne sammenligne hvordan informantene forholder seg til et tema, måtte jeg likevel være sikker på å få dekket de samme temaene under alle intervjuene. Ved å bruke denne tilnærmingen var jeg sikret at informantene svarte på de samme spørsmålene, samtidig som jeg stod fritt til å la samtalen flyte litt mer fritt. Dette gjorde at jeg i noen av intervjuene fikk opplysninger som endte som spørsmål i de påfølgende intervjuene.

Etikk

Ifølge Thagaard (2009) er det visse etiske dilemmaer man bør ta hensyn til i en intervjusituasjon. Blant de etiske prinsippene man som forsker bør forholde seg til, er nok det aller viktigste at “deltagelse i forskningsprosjekter ikke på noen måte skal bidra til å skade informantene” (Thagaard 2009:110). Det skal også være et prinsipp at deltagerne har gitt et informert samtykke til å være med i studien. Dette går ut på at deltagerne er informert om hva deltagelse i studien går ut på, og at de frivillig ønsker å bidra. At deltagelsen skal være frivillig baserer seg på at informanten selv har sagt seg villig til å være med, uten ytre press. Vedkommende bør ha muligheten til å trekke seg underveis. Deltagerne bør også bli gjort oppmerksom på hva studien går ut på. Det er heller ikke uvanlig at studier forandrer retning underveis. Derfor er det en hårfin balanse mellom hvor mye informasjon deltagerne skal få. De bør i hovedsak få så mye informasjon som mulig, men kun så lenge det ikke er fare for at informasjonen kan påvirke deres oppførsel eller svar. Man bør som forsker i tillegg være observant på hvilke signaler man sender til sine informanter. En intervjuprosess foregår som et samspill mellom intervjuer og informant, og hvordan hver av partene oppfører seg vil kunne legge føringer på hvilken retning samtalen tar. Hvis man viser at man er uenig med en informant, kan man oppleve at svarene blir mer unnvikende og at informanten blir utilpass i situasjonen. Ved å være mest mulig verdinøytral, vil man som regel ha mindre sjanse til å påvirke informantene og svarene de gir på de ulike spørsmålene (Thagaard 2009).

Forskeren skal verne om privatlivet til informantene. Hvis man behandler personopplysninger, er det viktig at man har gode rutiner for å sikre anonymitet. I Norge faller studier hvor man samler inn mulige identifiserbare opplysninger om en informant inn under personopplysningsloven. Disse opplysningene kan både være direkte identifiserbare (fullt navn, personnummer etc.) eller indirekte identifiserbare (adresse, kjønn, alder, yrke, etc). Innsamling av slike opplysninger medfører at prosjektet bør meldes inn for Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og at man får opplegget rundt behandling av personopplysninger godkjent. Ifølge Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) er det slik at ”de som gjøres til gjenstand for forskning, har krav på at all informasjon de gir om personlige forhold, blir behandlet konfidensielt” (NESH 2006:18). Videre står det likevel skrevet at:

”personer i offentlighetens lys [...] kan ikke sies å få sin frihet truet i samme grad som andre, i den grad de selv frivillig har oppsøkt offentlig oppmerksomhet eller har akseptert posisjoner som medfører offentlig oppmerksomhet. Utover dette tilsier hensynet til privatlivets fred, og hensynet til andre berørte parter – for eksempel deres familie – at konfidensialitetskravet må gjelde” (NESH 2006:18).

Jeg har i min studie intervjuet ni politikere i Trondheim som alle har vært tilknyttet Miljøpakken på ulike tidspunkt. Disse er listet opp i Vedlegg 1. Noen har jobbet direkte med utformingen av eller vedtaket om Miljøpakken, mens andre på vegne av sitt parti, har valgt å stille seg utenfor pakken. Jeg behandler personopplysninger som navn og arbeidsforhold, og min studie er derfor meldt inn til NSD. Jeg har i denne studien valgt å ikke la informantene få tilbud om å være anonyme av to grunner. For det første er det få politikere som har vært knyttet opp mot Miljøpakken, og det er stor sannsynlighet for at politikerne kan bli gjenkjent på bakgrunn av sine uttalelser eller politiske ståsted. Hvis jeg skulle garantere anonymitet for disse politikerne, er det fare for at store deler av mine intervjuer ikke kunne bli brukt og at studien ikke ville være gjennomførbar. For det andre er disse personene intervjuet i kraft av sine politiske stillinger og spørsmålene som blir stilt omhandler kun politikk. Det er derfor liten sjanse for at noe de sier skal kunne bli brukt mot dem som privatpersoner. I tillegg har disse personene selv valgt å gå inn i politikken, og de er dermed vant til å svare på politiske spørsmål gjennom politiske diskusjoner og i media. Jeg mener derfor det er sannsynlig at informantene er vant til å få lignende spørsmål, at de kan svare godt for seg og at de er vant til å uttale seg offentlig med fullt navn. Jeg har likevel valgt å ikke bruke informantenes navn direkte i oppgaven, fordi det vil være mindre interessant i analysen. Jeg har opplyst i Tabell 1 om hvordan hver enkelt informant refereres til i oppgaven. Informantene har blitt opplyst om at hvis de har noen uttalelser de ikke vil skal knyttes til dem, kan de velge at uttalelsen ikke nevnes i oppgaven eller at den ikke blir knyttet opp til deres navn. De har også hatt mulighet til når som helst å be meg slå av båndopptageren hvis de ønsker å si

noe som ikke skal lagres i mine notater. Av informantene er det kun én som har hatt en uttalelse vedkommende ikke ønsket å bli sitert direkte på, resten har svart åpent på alle spørsmål.

Når det gjelder informert samtykke sendte jeg alle informantene en utfyllende e-post da jeg tok kontakt med dem første gang (se Vedlegg 2). Her forklarte jeg i korte trekk hva studien min gikk ut på, at deltagelse er frivillig, at informantene selv kan velge hvilke spørsmål de ønsker å svare på, at sitater vil bli sendt til vedkommende for godkjenning før bruk og at vedkommende kan få en kopi av den ferdige oppgaven hvis ønskelig. Jeg regner positivt svar på denne e-posten som et informert samtykke til å delta i studien. Ingen av informantene ønsket en total transkribering av intervjuet, men alle utenom én ønsket å godkjenne uttalelsene jeg bruker i oppgaven.

Hvordan evaluere kvalitativ forskning

Det er, ifølge Thagaard (2009), i hovedsak tre måter å evaluere kvalitativ forskning på, henholdsvis reliabilitet, validitet og posisjonalitet. Både reliabilitet og validitet kan i tillegg deles inn i ekstern og intern.

Ekstern reliabilitet er, ifølge Thagaard (2009) hvorvidt en annen forsker som anvender de samme metodene vil komme frem til akkurat samme resultat, og kan knyttes til begrepet repliserbarhet. Ifølge Holstein og Gubrium (2004, i Thagaard 2009) vil en forsker aldri kunne være fullstendig nøytral i forhold til sine informanter. Man vil ikke kunne garantere at en kvalitativ studie som gjennomføres to ganger vil gi samme resultat. Min studie er utført med kvalitative metoder, og vil derfor ikke være repliserbar.

Intern reliabilitet er hvorvidt leseren kan skille ut hva som er primærdata og hva som er forskerens vurderinger og tolkninger. Jeg vil i størst mulig grad prøve å skrive slik at man lett kan skille informantenes uttalelser og mine tolkninger. Jeg vil også skille mellom hva informantene sier at de legger til grunn for sine forståelser, og hvordan dette kan tolkes inn i det teoretiske rammeverket.

Ekstern validitet er, ifølge Thagaard (2009:207), at ”forskeren [...] argumenterer for at en tolkning basert på en enkeltstående studie kan være relevant i en større sammenheng”. Dette går imot Marshall og Rossman (2011:252) sin argumentasjon. De påstår at:

”The burden of demonstrating that a set of findings applies to another context rests more with the researcher who would make that transfer than with the original researcher.”

Ifølge Seale (1999) kan fortolkningens overføringsverdi bare testes ved videre forskning. Jeg lar det derfor være opp til de som eventuelt vil bruke min studie å vurdere overførbarheten.

Intern validitet tilsier at man bør tydeliggjøre hvilket grunnlag man har for sine tolkninger. Jeg har i størst mulig grad prøvd å koble informantenes uttalelser til det teoretiske rammeverket på en tydelig og gjennomiktig måte. I hovedsak prøver jeg å knytte mine tolkninger opp mot det teoretiske rammeverket, og se på hvordan det passer eller ikke passer inn. Jeg håper dermed at jeg har oppfylt prinsippet om at "de tolkninger som presenteres, skal være begrunnet" (Thagaard 2009:202).

Når det gjelder hvordan min *posisjonalitet* kan virke inn på studien, prøver jeg å være både teoretisk og analytisk gjennomiktig. I kapittel 2 beskrev jeg hva en frame-kritisk analyse går ut på, og at dette er en vanskelig analyseform fordi frames er vanskelig å falsifisere. Man kan ikke gjøre en frame-kritisk analyse på et objektivt grunnlag, siden man selv er påvirket av egne frames. Ettersom jeg er klar over egne frames har jeg større mulighet til å problematisere dem og deres påvirkning underveis i prosessen, enn om jeg ikke var klar over dem. Først og fremst mener jeg at mine frames er påvirket av teorien om SAT for redusert biltrafikk. Ettersom dette er state-of-the-art-kunnskap, er teorien godt utprøvd og forklart av en rekke teoretikere og er dermed vanskeligere å motbevise. I den første analysen har jeg valgt å sette tiltakene i Miljøpakken opp mot denne teorien, og det er derfor begrenset hvor mye mine egne frames har påvirket selve analyseprosessen. I den andre analysen har jeg forsøkt å identifisere mulige forklaringer på hvorfor politikerne mener at tiltak som, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse er riktige å vedta. Jeg analyserer hvordan politikerne framer veilbyggingen i Miljøpakken, og setter dette opp mot deres egne målsettinger. Jeg håper derfor å minske påvirkningen av mine egne frames.

For å ytterligere synliggjøre min posisjonalitet og styrke min oppgave, vil jeg argumentere for teoriene jeg bruker og hvorfor disse er valgt. Jeg vil også redegjøre for svakhetene ved de samme teoriene. Når det gjelder min posisjonalitet i forhold til informantene, har jeg prøvd å være mest mulig verdinøytral under intervjuene. Dette for å få informantene til å prate fritt om deres forståelse og synspunkter på de aktuelle punktene. Ettersom jeg har intervjuet politikere som er vant til å bli intervjuet og er vant til å måtte forklare og forsvare sine holdninger og verdier, regner jeg med at mitt personlige ståsted ikke har påvirket intervjuet i vesentlig grad. Det er likevel verdt å nevne at jeg har framet selve situasjonen rundt intervjuene, hva som skal settes søkelys på og hvilke spørsmål som stilles. For å gjøre denne prosessen ytterligere gjennomiktig, er intervjuguiden som var rettesnoren i intervjuene lagt ved (se Vedlegg 3). Jeg håper dermed at jeg har gjort mitt for at studien kan anses som troverdig.

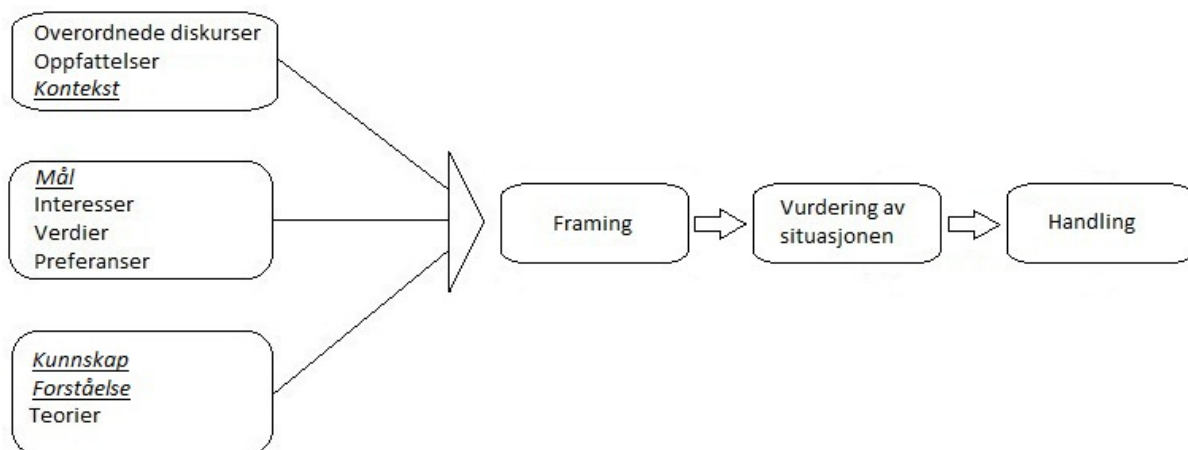
Analyse

I den første analysen vil jeg ta utgangspunkt i prinsippene for samordnet utvikling av areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk, og se på hvordan tiltakene i Miljøpakken er i overensstemmelse med disse. Denne analysen søker å besvare spørsmålet *"Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?"*. Jeg vil sammenligne tiltakene i Miljøpakken med prinsippene i teorien om SAT for redusert biltrafikk. Dette gjøres for å få oversikt over hvor det er godt samsvarer med teorien, og hvor det er avvik mellom teorien og Miljøpakken. Bakgrunnen for teorivalget er at denne teorien ses på som 'state-of-the-art'-kunnskap, og at Miljøpakkens mål og tiltak passer godt overens med de prinsippene teorien bygger på. Analysen baserer seg på dokumentstudier.



Figur 3.1 – Analyse nr.1

Den første analysen legger grunnlaget for den andre analysen. Der vil jeg gå nærmere inn på det feltet som viser seg å ha størst avvik fra ekspertkunnskapen, og se på hva som kan være årsaken til dette. Denne analysen søker å besvare spørsmålet *"Er politikerne klar over at noen av tiltakene, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse?"*. Hvis svaret på dette spørsmålet er ja, vil jeg undersøke spørsmålet *"Hvordan forklarer de at tiltakene likevel har blitt vedtatt?"*. Bakgrunnen for teorivalget er at teorien om framing kan være med å belyse hva som fører til at politikerne vedtar tiltak de vet reduserer sjansen for måloppnåelse. Jeg har valgt ut noen forklaringsfaktorer fra hver boks som jeg har fokusert på i datainnsamlingen og gjennom intervjuene. Dette er lokal kontekst, målsettinger og kunnskap/forståelse.



Figur 3.2 – Analyse nr.2 (basert på figur 2.1)

Basert på intervjuene og ved hjelp av teorien om framing, vil jeg analysere hvordan den enkelte politikers forståelse av behov og muligheter i den lokale konteksten, deres vurdering og prioritering av mål, samt deres kunnskap og forståelse av årsakssammenhenger bidrar i hvordan de framer situasjonen. Dette påvirker hva de definerer som problemet/problemene som skal løses og videre hvordan disse best kan løses. Jeg vil analysere hvordan dette påvirker den enkeltes vurdering av situasjonen, og hvordan dette bidrar til å styre deres handlinger i å stemme for eller mot vedtak av en Miljøpakke med mye veibygging. Videre vil jeg analysere om det er mønstre som går igjen og hvilke disse er, og om man på bakgrunn av disse kan utvikle en mer generell forklaring av hvorfor politikerne vedtar tiltak som virker mot deres definerte målsettinger og hvorfor dette skjer.

Miljøpakken i Trondheim

Situasjonen i Trondheim

Trondheim kommune (2008a) har de siste årene opplevd en økende bilbruk, spesielt på stamveinett og til bilbaserte handelsområder. I tillegg har regionale reiser økt i omfang. Denne veksten skyldes økt bilhold, en mer bilbasert livstil og befolkningsvekst. I årene frem mot 2008 opplevde Trondheim at fremkommeligheten til kollektivtransporten ble redusert. Det virket som om størsteparten av innbyggerne foretrakk bil som fremkomstmiddel. I 2008 lå de miljøvennlige transportformenes (gang-, sykkel- og kollektivtrafikk) andel på 42%, mens andelen reiser med privatbil utgjorde 58% (Trondheim kommune 2008a).

Trondheim er en by i vekst. Det er forventet at befolkningen vil øke med ca. 25 000 innbyggere i løpet av de neste 10 årene, og at et innbyggertall på 200 000 nåes i 2020. Til sammenligning var innbyggertallene på 150 000 i 2001 og 173 000 i 2010⁶. Med en økende befolkning er man redd for at trafikkmengden fortsetter å vokse. I 2008 stod transport, ifølge Energi- og klimahandlingsplanen (Trondheim kommune 2010), for 51% av alle utslippene i Trondheim kommune. Det er stor sannsynlighet for at utslippene fra transport vil øke hvis prognosene for befolkningsveksten blir som forventet. Når antall innbyggere øker, vil naturlig nok også transportomfanget øke – alle mennesker reiser i større eller mindre grad.

Med en stadig økende befolkning, vil det også bli en vekst i mange av de utfordringene som allerede finnes. En økende bilbruk vil kunne føre til kødannelser, økning i trafikkulykker, dårligere fremkommelighet for kollektivtrafikken og ulike miljøproblemer hvis man ikke tar grep. I tillegg vil svevestøv og støy kunne føre til et dårligere lokalt bymiljø. Som svar på disse utfordringene satte man i gang arbeidet med Miljøpakken. Man ønsker å minske de negative effektene av den forventede befolkningsøkningen ved å begrense biltrafikk og bedre forholdene for fotgjengere og syklist. Løsninger for å bedre kollektivtrafikkens fremkommelighet og gjøre den konkurransedyktig ifht. bilen skal prioriteres, samtidig som det jobbes aktivt for å få en høyere andel av befolkningen til å reise miljøvennlig. I tillegg ønsker Trondheim å øke kapasiteten

⁶ <http://miljopakken.no/om-miljoepakken/bakgrunn>

på veinettet, i hovedsak på det avlastende hovedveinettet utenfor sentrum, uten å øke biltrafikken (Trondheim kommune 2008a).

Selv om dette er blant de viktigste grunnene for at man satset på en Miljøpakke, er det neppe hele forklaringen for at Miljøpakken faktisk ble foreslått og vedtatt. Mange ting har spilt inn og påvirket arbeidet frem mot den ferdige Miljøpakken.

Medvirkende faktorer

Klimaforliket

Klimaforliket⁷ som ble inngått på Stortinget i januar 2008 ble førende for utviklingen av både en ny Energi- og klimahandlingsplan for Trondheim kommune og Miljøpakken (Trondheim kommune 2010). Selve Klimaforliket var et politisk kompromiss mellom tre partier som satt i regjering på daværende tidspunkt og tre opposisjonspartier, henholdsvis Ap/SV/Sp og H/KrF/V. Det skulle legge grunnlaget for Norges videre miljø- og klimapolitikk, og sprang ut fra et ønske om at klimapolitikken skulle ligge høyt på den politiske dagsordenen. Selve forliket åpnet opp for at Norge kan fremskynde målet om å bli et karbonnøytralt land allerede i 2030. Norges deltagelse i Kyoto-avtalen tilsier at man kan finansiere utslippsreducerende tiltak i andre land, da spesielt utviklingsland. Samtidig er Norges troverdighet i klimapolitikken avhengig av at vi reduserer egne utslipp, samtidig som vi bidrar til teknologiutvikling og en frikobling av økonomisk vekst fra økte utslipp. Med et ønske om å ta opptil 67% av utslippsreduksjonene nasjonalt viser man en vilje til å sette seg ambisiøse mål og være en foregangsnasjon (Miljøverndepartementet 2007).

Det første punktet i avtalen er at “partene er enige om at det er et viktig prinsipp for klimapolitikken at forurensere betaler”⁸. I tillegg går man inn for at virkemidlene man bruker gir størst mulig utslippsreduksjon, og at det skal satses sterkere på bl.a. fornybar energi, reduksjon av utslipp i transportsektoren og forskning og teknologiutvikling. Partene i avtalen er også enig om å benytte seg av uavhengige, faglige vurderinger i utarbeidelsen og gjennomføringen av ulike klimatiltak, og at man skal kunne vurdere klimaeffektene av ulike tiltak. Alt dette skal hjelpe til å nå målet om å kutte opptil 2/3 av utslippene nasjonalt.

I Klimaforliket blir Nasjonal Transportplan (NTP) nevnt som et verktøy i klimapolitikken.

⁷ http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf

⁸ http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf

Nasjonal Transportplan

NTP 2006-2015 ga ingen stor uttelling for Trondheim, og kommunen ble ikke tildelt midler ut over det som allerede var fastsatt gjennom Trondheimpakke 2. Disse midlene skulle, sammen med brukerfinansiering, gå til å ferdigstille nordre avlastingsvei (Samferdselsdepartementet 2004).

Bomringen i Trondheim ble tatt ned ved årskiftet 05/06. De største partiene, inkludert Arbeiderpartiet, sa den gang, ifølge flere av mine informanter, at det ikke var aktuelt å opprette en ny bomring rundt byen. Med fjerningen av bomringen forsvant også inntektene. På bakgrunn av både NTP 2006-2015 og det pågående arbeidet med NTP 2010-2019, var:

”bystyret [...] bekymret for manglende uttelling for Trondheim i transportetatens forslag til Nasjonal Transportplan. Videre legger Stortingets klimaforlik til grunn at man lokalt kan velge mellom ulike grep for å redusere miljøproblemene knyttet til transport for å utløse statlige bidrag [...]” (Trondheim kommune 2008b:2).

Uten tilskudd fra staten og uten bompenginntekter ville man ikke ha økonomi til å bygge ut transportsystemet. For å utløse midler fra staten, begynte man å se på mulighetene for å søke midler fra belønningsordningen. Kort fortalt er formålet med ordningen “[...] å dempe veksten i behovet for motorisert transport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil” (Samferdselsdepartementet 2009a:1). Det er, ifølge flere av mine informanter, grunn til å anta at det å få midler fra belønningsordningen ble ekstra viktig, ettersom man ikke lenger hadde bompengene som inntekt. Selv om flere av partiene tidligere hadde vært bastante på at en ny bomring ikke skulle gjeninnføres, så man seg likevel nødt til å omformulere dette standpunktet. Resultatet ble at man i stedet for en bomring, gikk med på å sette opp *innkrevingspunkter* på de største innfartsårene som en finansieringskilde i tillegg til søke om belønningsmidler. I NTP 2010-2019 blir belønningsordningen spesifikt nevnt som et incentiv for å få byer til å redusere utslipp fra transportsektoren (Samferdselsdepartementet 2009a).

Arbeiderpartiets posisjon

Det er, ifølge flere av mine informanter, grunn til å anta at det faktisk at Arbeiderpartiet hadde flertall både i regjeringen, i fylkeskommunen og i Trondheim kommune, har hatt stor innvirkning på Miljøpakken. Dette kan ha påvirket hvor raskt pakken ble vedtatt, ettersom man hadde flertall helt opp på regjeringnivå. Ap var i flertall i Trondheim den perioden hvor Miljøpakken ble vedtatt, med en oppslutning på nesten 44%. De andre partiene som er med i pakken lå alle under 10% oppslutning. Totalt hadde de resterende partiene i Miljøpakken en oppslutning på rett over

20%. Ap var altså over dobbelt så store som de resterende partiene til sammen⁹. Med et såpass stort flertall er det ikke utenkelig at Miljøpakken bærer preg av Arbeiderpartiets målsetninger, og at de kan ha trumfet igjennom ønskede tiltak. Dette kan derfor ha virket inn på sluttresultatet av pakken, hvilke tiltak som ble vedtatt og hvilke tiltak som ble utelatt.

Trondheim kommunes miljøpakke for transport

Miljøpakken for transport ble vedtatt i Trondheim bystyre 24. april 2008, og er et forlik mellom seks partier – Ap, SV, Sp, V, KrF og MdG. Høyre, Frp og Rødt var invitert med i forhandlingene, men valgte av ulike grunner å stille seg utenfor. Pakken blir beskrevet som “en svært ambisiøs og konkret plan for å følge opp føringene fra transportpolitikken som er lagt gjennom klimaforliket på Stortinget i januar 2008” (Trondheim kommune 2008a:1).

Målsettinger

Det overordnede prinsippet er at man ønsker en 50/50-fordeling av midlene i pakken, hvor veibygging får den ene halvdel og miljø-, sikkerhets- og kollektivtiltak får den andre halvdel. Miljøpakkens hovedmål er definert som “å redusere CO2 utslippene, *begrense biltrafikken* og forbedre tilbudet for fotgjengere, syklist og kollektivtrafikanter” (Trondheim kommune 2008a, egen utheving). Dette er igjen delt inn i ti undermålsettinger, som er mer konkrete og etterprøvbare. Disse målene er (Trondheim kommune 2008a1:2-3):

1. *CO2-utslippene fra transport skal reduseres med minst 20% i Trondheim innen 2018 i forhold til 2008-nivå.*
2. *Andelen som reiser med miljøvennlig transport (gang-, sykkel- og kollektivtrafikk) skal øke til 50% av alle turer innen 2018 (fra 42% i 2008). Andelen reiser med privatbil skal reduseres til 50% innen 2018 (fra dagens 58%), og en vesentlig del av bilreisene skal foretas med biler med lavt utslipp.*
3. *Trondheim skal ha på plass et helhetlig gang- og sykkelveinett inntil 800 millioner kroner som styrker byens posisjon som Norges fremste sykkelby innen 2018.*
4. *Framkommeligheten for kollektivtrafikken skal bedres. Gjennomsnittshastigheten skal øke med 25% innen 2010 i de sentrale byområdene. Innen 2018 skal hastigheten økes med 15% på øvrige deler av hele stamrutenettet og hastigheten skal øke ytterligere i de sentrale byområder.*
5. *Det lokale bymiljøet skal bedres betydelig. Alle miljøkrav knyttet til lokalt bymiljø skal ivaretas minst i henhold til nasjonale forskrifter.*
6. *Trondheims skal sette inn ekstratiltak mot støy. Antall personer som er plaget av trafikkstøy i Trondheim skal være redusert med 15% i 2018 i forhold til 2007.*

⁹ <http://www.trondheim.kommune.no/content/1117625043/Valgresultater?language=0>

7. *Byutviklingspolitikken med vekt på fortetting skal fortsette. 80% av tilveksten av nye boliger skal skje innenfor eksisterende tettstedsangrensning. 60% av tilveksten av arbeidsintensive arbeidsplasser skal komme innenfor "Kollektivbuen". Det er et langsiktig mål at arealkrevende og ikke arbeidsintensiv næring må flyttes ut av pressområder.*
8. *De direkte klimagassutslippene fra transport i Trondheim kommunes egen virksomhet skal reduseres med 40%.*
9. *Trondheim kommune skal jobbe hardt for at det private næringslivet, offentlige myndigheter og virksomheter, kollektivtilbydere og drosjenæringen gjennomfører tiltak med tilsvarende ambisiøse mål om utslippsreduksjon.*
10. *Antall trafikkulykker skal reduseres med minst 20% i forhold til perioden 2000-2005. Nullvisjonen er overordnet rettesnor for arbeidet med trafiksikkerhet.*

Tiltak

Det er definert åtte ulike typer tiltak som skal være med å bidra til måloppnåelse (Trondheim kommune 2008a).

- Trondheim kommune skal være et forbilde for miljøvennlig transport, og skal redusere utslipp fra transport i egen virksomhet.
- Et avlastende hovedveinett, samt miljø- og sikkerhetsmessige motiverte lokale og regionale veier skal bygges. Man søker å etablere et innkrevningssystem som skal ha trafikkavvisende og trafikkregulerende effekt. Man ønsker også å innføre en lavutslippssone i Midtbyen, samt opparbeide en bykjerne på kollektivtrafikken og de myke trafikanters premisser¹⁰.
- Man ønsker en mer restriktiv parkeringspolitikk i sentrumsområdene. Samtidig bør det opprettes innfartsparkeringer ved hovedinnfartsårene. Dette skal gjøre kollektivtrafikken mer attraktiv, også for de som pendler.
- Man ønsker å bedre infrastrukturen for kollektivtrafikken og få en mer miljøvennlig busspark, samt øke frekvensen, forbedre servicen, opprette nye ruter og senke prisene på forhåndskjøpt billett. Man skal i tillegg se på mulighetene for å lage et omfattende bybanesystem.
- Fotgjengere og syklistene skal få økt prioritet. Fotgjengere skal kunne ferdes trygt og få et sentrum basert på deres premisser. Syklistene får et sammenhengende sykkelveinett til en verdi på inntil 800 mill, samt etablerte sykkelparkeringer i sentrum, bydelssentra og andre viktige destinsjoner.
- Arealpolitikken skal etterstrebe en aktiv fortettingsstrategi og riktig arealbruk, samt utvikle ny politikk i forbindelse med bilbaserte kjøpesenter utenfor sentrum.

¹⁰ Under dette punktet lå også den lokale miljøavgiften på drivstoff som skulle utgjøre noe av inntektene i pakken, men som man ikke fikk gjennomført fordi lovverket krevde endring.

- Økt satsing på miljøbiler (el-/hydrogenbiler) samt ulike fordeler for brukerne av slike biler. Noen fordeler vil være gratis parkeringsplasser i sentrum med lademuligheter kun forbeholdt miljøbiler, gratis bompassering og muligheter til å kjøre i kollektivfeltet.
- For å få flere pendlere over på kollektivtransport, søker man å opparbeide et tett, regionalt samarbeid med de omkringliggende kommunene. Her vil bl.a. innfartsparkering, gode knutepunkter for kollektivbytte, korrespondanse mellom lokale og regional kollektivtrafikk samt økt antall pendelruter gjøre seg gjeldende.

Finansiering

Finansieringen av Miljøpakken består av to trinn. Trinn 1 ble vedtatt av Stortinget i juni 2009, og består av tiltak hvor finansieringen er avklart. I pakkens første trinn ligger det tiltak for litt over 5 mrd. kroner. I tillegg kommer tilskudd til kollektivdrift på 370 mill. Trinn 1 har dermed en ramme på om lag 5,5 mrd. Trinn 2 består av tiltak til rundt 1,5 mrd. kroner, hvor finansieringen enda ikke er avklart¹¹. Totalt har Miljøpakken et forventet omfang på rundt 7 mrd. når all finansiering er avklart (Trondheim kommune 2011a). Belønningsmidlene regnes ikke som en del av Miljøpakken, men det skilles likevel ikke mellom hvilke tiltak som finansieres av pakken og hvilke tiltak som finansieres av disse midlene. Man undersøker også mulighetene for å bruke noen av de innsamlede bompengene til kollektivdrift (Trondheim kommune 2011a). Bakgrunnen for dette kan tenkes å være Veglovens §27¹², hvor det blant annet står skrevet at “som del av ein plan om eit heilskapleg og samordna transportsystem i eit byområde, kan bompengar nyttast til tiltak for drift av kollektivtrafikk”. Hvorvidt dette blir godkjent under behandlingen på Stortinget er fortsatt uavklart.

Finansieringen av Miljøpakken ble behandlet i bystyremøte 29. januar 2009. Der ble det vedtatt at det skulle satses på bompenger som inntektskilde. Planen var å etablere tre hovedsnitt og et ekstra “omkjøringsnett” på en naturlig omkjøringsvei. Man vedtok å søke tillatelse til bompengeneinnkreving i 15 år, men under forutsetning av at andre statlige og ordinære fylkeskommunale midler kom i tillegg (Trondheim kommune 2009).

Selve bompengesystemet er utformet slik at man har tidsdifferensierte avgifter i begge retninger. Vanlig passeringspris er 10 kr, men mellom 07-09 og 15-17 er prisen fordoblet¹³. Det er opprettet et rabattsystem, hvor de som forhåndsbetaler via europassbrikker får 20% rabatt på

¹¹ Her lå opprinnelig miljøavgiften på drivstoff, med et forventet inntektsgrunnlag på 900 mill. kr. Denne avgiften har man ikke fått lov hjemmel til å innføre.

¹² http://lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19630621-023.html&emne=veglov*&&

¹³ Man har bestemt at bomsnittene på Klett og Sluppen skal regnes som én passering hvis man passerer begge innenfor en gitt tidsramme. Man får også rabatt på Klett hvis man har passert bomsnittet på E39.

opprinnelig takst. I tillegg blir det opprettet en makspris pr. måned, som er satt ut ifra 90 passeringer (Samferdselsdepartementet 2009b).



Figur 4.1 – Innkrevingspunkter (Trøndelag Bomveiselsskap 2010)

Ulike partipolitiske syn på Miljøpakken

For å belyse hvordan de ulike politiske partiene i Trondheim forholder seg til Miljøpakken, vil jeg nå ta utgangspunkt i mine intervjuer og gi en kort innføring i deres ulike synspunkter.

Flere biler og tap av 'den grønne bølge'

To partier hevder at Miljøpakken gir mer kødannelser og mindre flyt i trafikken. Representanten fra Frp fokuserer i hovedsak på at Miljøpakken totalt sett vil gi økte utslipp. Vedkommende påpeker at veibygging muliggjør økte trafikkmengder, samtidig som man ikke utnytter kollektivtrafikken godt nok. Alternative transporttiltak, slik som bildeling og park-and-ride, har i liten grad blitt vurdert. Representanten ser på fulle privatbiler som mer miljøvennlige enn dagens bussløsning, ettersom bussene i dag kjører tomme ut av byen på morgenen og inn til byen på ettermiddagen. Representanten fra Høyre er mest fokusert hvordan tiltakene påvirker biltrafikkens fremkommelighet. Han hevder at flere av tiltakene vil føre til kødannelser, noe som er problematisk. Det bør være et overordnet mål at bilene kjører på 'en grønn bølge' fremfor å stå i kø med dertil økte utslipp. Representanten fra Høyre setter også spørsmålsteget ved om

biltrafikken på intervjudtidspunktet har gått ned, og ikke kun har forflyttet seg over på andre veier hvor det ikke blir fanget opp.

“Derfor så er det min oppfatning at å kalle det Miljøpakken er en tilsniskelse” (H).

På intervjudtidspunktet mener representanten fra FrP at han har sett “lite og ingen resultater så langt”, men tror at man kanskje kan ha fått et økende antall bussreiser grunnet lenger bilkøer. Høyre er i all hovedsak enig i tiltakene i Miljøpakken, mens representanten fra Frp mener at dette “i og for seg er [...] masse gode tiltak som vi i prinsippet ikke har noen ting imot”. Begge partiene stilte seg likevel utenfor Miljøpakken på grunn av deler av finansieringen - bompenger og drivstoffavgift.

Miljøpakken er meget troverdig

Representantene fra Ap mener at Miljøpakken er “ambisøs, helhetlig og nyskapende” (Ap #2). Dette fordi man fokuserer på flere tiltak som skal evalueres underveis. Dette blir ansett som positivt, fordi tiltakene kan forandres hvis det blir ansett som nødvendig for å nå målene. Den første representanten påpeker at:

“Vi har aldri sagt noe om at de virkemidlene som er tatt i bruk i dag er de virkemidlene som vil stå der til evig og alltid. [...] Men målet står fast” (Ap #1).

Representantene fokuserer på at Miljøpakken, sammen med en overordnet arealpolitikk, skal føre til måloppnåelse. De peker på at det har vært viktig å bruke både pisk og gulrot i gjennomføringen av Miljøpakken, slik at man frister folk til å reise miljøvennlig samtidig som man gjør det vanskeligere å kjøre bil. Da blir det også bedre fremkommelighet for næringstransport og dem som er nødt til å kjøre. Ved å gjøre det enklere og raskere å reise miljøvennlig, vil flere innbyggere velge disse transportmidlene. Dette kan bidra til å redusere utslipp.

Miljøpakken burde vært mer fokusert på miljøet

Representanter fra Venstre, SV, MdG og Rødt mener at Miljøpakken er en god pakke, men at man ideelt sett burde bevilget en større andel av midlene til miljøvennlige transportformer fremfor veibygging. Rødt har, som eneste parti, av den grunn valgt å stille seg utenfor pakken. Alle representantene påpeker enten direkte eller indirekte at veiene som ligger i Miljøpakken ville blitt bygd, uavhengig av om Miljøpakken hadde blitt vedtatt eller ikke. De jobbet derfor for å sikre at kollektivtrafikk, sykkel og gange fikk en så høy andel som mulig.

“Vi har nok ønsket [at Miljøpakken skulle være] enda mer rettet mot kollektivtrafikk, vi andre fem partiene. [...] Men det skjønnte vi at det fikk vi ikke, da hadde vi ikke fått noen Miljøpakke. Så vi ga oss på det” (V).

“Det er klart det var vel noen av de som var med i forhandlingene som hadde et ønske om vei.[...] Vi har fått en miljøpakke, det er et skritt i riktig retning” (SV #1).

“Nå får vi da altså de veiene som uansett ville kommet, også får vi i tillegg en del andre tiltak som kanskje ikke ville kommet uten denne pakken. Så det er vi veldig fornøyd med” (MdG).

Flere representanter påpeker at de synes Miljøpakken er positiv fordi den inneholder flere ulike typer tiltak. At man i tillegg endte på en fordeling med 50% til kollektiv-, sikkerhets-, og miljøinvesteringer sees på som positivt av flere, da de var redde for at en høyere andel skulle gå til veibygging.

“Det er jo to hovedveier man går, en imot kollektivtrafikken, gang og sykkel og slike ting, og en mot å bygge ut veier. Altså, man fikk både i pose og sekk” (V).

Representanten fra Venstre anser det likevel som positivt at det er inkludert forskjellige slags tiltak innenfor de miljøvennlige transportmidlene. Den ene representanten fra SV ser på de politiske forhandlingene i forkant av vedtaket som:

“et forsøk på å finne et mangfold som kunne dekke mest mulig” (SV #1).

Representanten fra Miljøpartiet de Grønne ville hatt større restriksjoner på bilbruk, og er ikke overbevist om nødvendigheten av de store veiutbyggingene.

“Det er klart det var en drakamp mellom de ulike partiene om hvilke tiltak som skal inn, og hvordan de skal vektes i forhold til hverandre” (MdG).

Vedkommende er likevel veldig fornøyd med at man endte opp med en 50/50 fordeling.

Synspunkter på målsettingen om 20% reduksjon i CO₂-utslipp

Ikke realistisk

Verken Frp, Høyre eller Rødt mener at målet om en 20% reduksjon i CO₂-utslipp er oppnåelig. Representanten fra Høyre mener at en 20% reduksjon er “en drøm”. Vedkommende begrunner dette med at tidligere flyt i trafikken nå er erstattet med kø og påfølgende ujevn kjøring som gir økte utslipp. Representanten setter i tillegg spørsmålsteget ved hvor miljøvennlig bussen kan sies å være midt på dagen og på kvelden, da det er færre som bruker tilbudet. Representanten fra Frp fremstiller troverdigheten til målet om reduksjon i CO₂-utslipp slik:

“I debatten i bystyret så tror jeg alle var enig om at Miljøpakken vil gi økte CO₂-utslipp, fordi bedre veier gir totalt sett mer trafikk” (Frp).

Vedkommende mener man kan få reduserte CO₂-utslipp pr. trafikant grunnet bedre veistandard og mer jevn trafikkstrøm, men at en 20% reduksjon i totale CO₂-utslipp er helt urealistisk. Representanten fra Rødt tror heller ikke at man vil klare en 20% reduksjon i CO₂-utslipp så lenge det er en så stor andel veibygging i pakken.

“Du øker jo muligheten for å kjøre [...] bil i stedet for kollektivtrafikk” (R).

Vedkommende mener at den økte satsingen på miljøvennlige transportformer ikke vil veie opp for økningen i biltrafikk som vil komme av veibyggingen. Det må satses mer på restriktive tiltak, og ikke bare de positive tiltakene for kollektivtrafikk, sykling og gange.

Meget realistisk

Representanter fra de andre partiene anser en 20% reduksjon for å være et realistisk og oppnåelig mål. Flere av representantene vektlegger at man kan forandre på tiltakene etter hvert som man ser hvilke effekter de har. Målet er ambisiøst, men man har troverdig tiltak som muliggjør måloppnåelse. Representantene fra Ap anerkjenner at det er et utfordrende mål, ikke minst fordi ting endrer seg underveis. De er likevel fast bestemt på at målet skal beholdes, og at det heller er tiltakene som skal forandres hvis det blir ansett som nødvendig. I tillegg peker en av representantene fra SV på at man ønsker at Trondheim skal være en pådriver i miljøpolitikken, og at et slikt ambisiøst mål vil hjelpe dem på veien.

“Vi burde jo kanskje hatt enda sterkere målsettinger, men det er noe med å finne det som er noe å strekke seg etter samtidig som det er realistisk så det virker som en motivator” (SV #1).

“[...] vi har funnet en rimelig god balanse – det er oppnåelig, men vi oppnår det ikke uten å anstrenge oss” (MdG).

Representanten fra MdG peker i tillegg på at mål og virkemidler i Miljøpakken henger sammen med mål og virkemidler i Klimahandlingsplanen, og at Miljøpakken derfor kan sies å være godt faglig kvalitetssikret.

Synspunkter på bompengeinnkreving

'Prinsippet' bompenger er OK

Både representanten fra Frp og Høyre påpeker at de ikke har noe problem med prinsippet bompenger. Representanten fra Frp mener at så lenge bompenger blir innkrevd i stedet for andre statlige avgifter og ikke i tillegg, er det et godt tiltak.

“Hvis det ikke hadde fantes bilavgifter overhodet, så synes vi at bompenger er en veldig bra måte å betale for veier” (Frp).

Representanten fra Høyre mener at omegnskommunene til Trondheim opplever innkrevingen som en portskatt. Vedkommende peker på at:

“[...] prinsippet bompenger hadde vi ikke noen problemer med, men disse bommene ved Klett og Være som slettes ikke finansierer Sluppen bru, de vil vi ikke være med på” (H).

Representanten peker likevel på at hans parti ikke er sterk tilhenger av bompenger og at de flere ganger har uttalt seg negativt om utstrakt bruk av veipricing.

Innkreving må gjøres sammen med andre tiltak

Representantene fra Ap peker på at dagens innkrevingssystem allerede har ført til en reduksjon i biltrafikken, mye fordi det er innført samtidig med andre tiltak, som omgjøring av bilfelt til kollektivfelt og styrking av alternative transportformer. Den ene representanten påpeker også at:

“[...] hvis man skal inn med en veipricing så hadde det blitt uforholdsmessig mye høyere kostnader på den enkelte bilist” (Ap #1).

Med veipricing mener representanten at man har langt høyere satser enn i dagens Miljøpakke. Likevel er vedkommende klar over det faktum at det i årene fremover kan bli nødvendig å se på ytterligere restriktive tiltak for å oppnå målsettingene. Den andre representanten innrømmer at det finnes lekkasjer som bør gjøres noe med.

“For dem som tror at det finnes rettferdige bomsystem, så kan jeg avsløre at det finnes ikke. Det er ikke mulig, og det finnes alltid noen forbedringspotensialer i alle systemer” (Ap #2).

Vedkommende peker på at det alltid vil være noen som er uenige i løsningene, eller som mener det finnes bedre løsninger. Det hele handler om å finne en løsning som er akseptabel, og med Miljøpakken mener representantene at de har en fordel ettersom de har muligheter til å forandre tiltakene underveis.

Et mer rettferdig system

De resterende representantene peker på at innkrevingspunktene ikke har så stor effekt som de kunne hatt. Det finnes flere hull og mulige omkjøringsveier som det burde gjøres noe med, samtidig som dagens plassering fører til at utgiftene blir sosialt urettferdig fordelt på Trondheims befolkning. Ved å få flere innkrevingspunkter og et bedre veiprisingssystem kan man rette opp i dette. Dagens plassering har i tillegg noen uheldige konsekvenser. For noen vil det lønne seg å kjøre omveier gjennom boligområder og sentrum, fremfor å kjøre direkte f.eks. via nordre avlastingsvei. Representantene legger også vekt på at et slikt tiltak må samkjøres med tilrettelegging for alternative transportformer.

“Du kan ikke innføre en voldsom rushtidsavgift og at folk ikke skal ha et alternativ altså” (R).

Hvordan Miljøpakken har fungert til nå

På intervjudispunktet var det allerede gjennomført en del tiltak i Miljøpakken. Samtidig pågår og planlegges det flere prosjekter. Blant tiltakene som allerede er gjennomført finner vi innføringen av bompenger, kollektivfelt, innfartsparkering, signalregulering til fordel for buss og myke trafikanter, reduksjon i takster på periodekort, sykkel- og gangveier og fartsregulering. I tillegg innføres det sanntidsinformasjon og universell utforming av holdeplasser, innfasing av gass- og hybridbusser, flere avganger og økt tilbud på kollektivsiden, “smarte” gangfelt og et nytt knutepunkt for kollektivtrafikken¹⁴. Tallene ser foreløpig lovende ut. I 2011 økte bruken av buss med 10,8% i Trondheim og 25,1% i nabokommunene i forhold til året før. De to første månedene i 2012 økte kollektivandelen med ytterligere 13,8% i Trondheim og 24,4% i regionen. Fra innkrevingspunktene ble satt opp har bilreisene blitt redusert med ca. 10%¹⁵. Det er sannsynlig at dette kommer av bompengennekkingen. Ifølge teorien om SAT for redusert biltrafikk, vil opprettelsen av bompenger sees på som et restriktivt tiltak. Dette vil føre til at bilens konkurranseevne svekkes. Sammen med en satsing på å øke de miljøvennlige transportformenes konkurranseevne, vil man få flere til å velge alternative reisemåter.

Flere av politikerne betegner Miljøpakken som en suksess. Dette er noe som kan påvirke deres svar og tolkning av mine spørsmål. Jeg ser på planleggingsprosessen i forkant av selve pakken, hva som er oppnådd er ikke i fokus. Likevel vil nok informantene svare på spørsmålene med bakgrunn i hvordan de mener pakken har fungert til nå og hva som er oppnådd.

¹⁴ <http://miljopakken.no/prosjekt>

¹⁵ <http://miljopakken.no/trafikken-i-trondheim>

Analyse 1:

Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?

Hvorfor reiser vi?

Det er viktig å forstå hvorfor vi reiser og hvilke reiser det er enklest og viktigst å gjøre noe med i et planleggingsperspektiv. I den senere tid har det vært en oppblomstring av teoretikere som ser på mobilitet i et kulturelt perspektiv og som ser på reisen som et mål i seg selv, heller enn et middel for å oppnå noe annet (se f.eks. Sheller og Urry 2000, Thrift 2004). Disse teoretikerne mener blant annet at mobilitet og samfunnet vi lever i er sterkt knyttet sammen. Uten mobilitet og evne til å forflytte seg, vil ikke mennesker kunne møtes og byenes grunnlag vil forsvinne. Disse teoretikerne fokuserer i større grad på selve konseptet mobilitet, fremfor forflytning og hverdagsreiser. Deres perspektiver kan være nyttige som en måte å forstå kulturen knyttet opp mot mobilitet på. Fokuset i Miljøpakken er derimot på konkrete tiltak for å redusere CO₂-utslipp, begrense biltrafikken og forbedre tilbudet av miljøvennlige transportformer, og tar i mindre grad tar for seg reisekultur og mobilitet som konsepter. Jeg har derfor valgt å fokusere på aktivitetsbasert tilnærming til transport i denne oppgaven.

Ifølge Næss (2006:16) er:

“nearly all travel activity [...] derived from the need or wish to carry out other, stationary activities”.

Denne tilnærmingen peker på at bortimot all reiseaktivitet springer ut fra et ønske eller behov om å nå et sted, ofte til en bestemt tid, for å utføre en bestemt type aktivitet. Ifølge Vilhelmson (1999) kan disse aktivitetene deles inn i fysiologiske behov (spise, sove), institusjonelle behov (arbeid, utdanning), personlige forpliktelser (omsorg for barn, innkjøp) og personlige preferanser (fritidsaktiviteter). Det er sjelden at selve reisen er et mål i seg selv, selv om dette selvfølgelig skjer til tider. I forbindelse med ferie og fritid kan man i noen tilfeller tenke seg at selve reisen er et mål i seg selv, at man f.eks. reiser på en bilferie uten et spesifikt målpunkt bortsett fra å se “hvor veien

fører deg”. Det er likevel ikke disse reisene som er viktigst å få redusert eller overført til miljøvennlige transportformer, de er mer sjeldne og utgjør en mindre del av all reiseaktivitet. *Avgrensede reiser* er, ifølge Vilhelmson (1999), reiser som utføres regelmessig, og hvor både destinasjon og tidspunkt for reisen i stor grad er fast. Herunder kommer reiser til f.eks. jobb og skole. I en undersøkelse utført i Sverige i 1990-1991, fant man at i aldersgruppen 20-64 år utgjorde disse reisene 59% av all reiseaktivitet i ukedagene og 52% av all reiseaktivitet gjennom hele uken. *Ikke-avgrensede reiser* er reiser hvor både destinasjon og tidspunkt varierer. Dette kan være ulike fritidsaktiviteter eller besøk hos venner eller familie. *Semi-avgrensede reiser* er reiser hvor destinasjon eller tidspunkt varierer. De semi-avgrensede reisene må enten gjøres med en viss regularitet eller til en fast destinasjon. Eksempelene her er innkjøp av dagligvarer eller å besøke foreldre (Vilhelmson 1999).

Ettersom det er de avgrensede reisene som foregår mest regulært og utgjør over halvparten av alle reisene, vil en forandring i disse reisene kunne gi størst effekt på CO₂-utslipp. Dette vil ikke tilsi at de andre reisetypene ikke er viktig å gjøre noe med. Men når målet er å minske CO₂-utslippene fra transport er det de avgrensede reisene som kan være mest effektive og enklest å påvirke. Selv om f.eks. en flyreise er mye mer forurensende enn en daglig reise, er dette reiser som de fleste av oss utfører forholdsvis sjeldent. Ofte finnes det ikke noen gode alternative reisemåter, og flyreisen ‘må’ derfor gjennomføres. Avgrensede reiser består i all hovedsak av rutiner. Ettersom tid og lokalisering er så og si konstante ved de avgrensede reisene, er sjansen større for at man handler rutinemessig fremfor å planlegge reisen hver gang. Selv om semi-avgrensede og ikke-avgrensede reiser kan bestå av rutiner, er disse sjelden like fastsatte som ved avgrensede reiser. En forandring i rutiner i de avgrensede reisene kan likevel føre til at man forandrer reisemåte på flere ulike typer reiser, også semi-avgrensede og ikke-avgrensede. Man ser f.eks. at buss er et like godt alternativ som bil til og fra arbeid, noe som kan føre til at man revurderer reisemåter og rutiner på flere ulike type reiser. Ifølge Røe (1998) må rutiner oppstå på et tidspunkt, de er ikke bare der. De første gangene man gjennomfører en reise, vil man ofte sette ulike kriterier og transportformer opp mot hverandre. Vanlige målekriterier kan være ‘Hvor behagelig er reisen?’, ‘Hvor lang tid tar det?’, eller ‘Hva koster det å reise med de ulike transportformene?’. Den transportformen som scorer høyest på de anvendte kriteriene vil i mange tilfeller bli foretrukket reisemåte. Dette tilsier også at etablerte rutiner kan forandres. Ved å påvirke de eksterne faktorene man måler en reise opp mot, kan man få folk til å bryte ut av sine tidligere rutiner. Er bussen plutselig 15 min raskere enn bilen, vil man ta en ny vurdering av de fastlagte reisevanene. Nye og mer miljøvennlige rutiner kan dermed oppstå (Røe 1998).

Samordnet areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk

Hva man ønsker å oppnå med samordnet areal- og transportplanlegging

I de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging, som ble fastsatt av Miljøverndepartementet i 1993, er målet at:

“Arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessige gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et langsiktig, bærekraftig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene” (Miljøverndepartementet 1993).

I dette ligger det at transportsystemet skal være mest mulig effektivt, trygt og miljøvennlig. De rikspolitiske retningslinjene for SAT ønsker korte avstander mellom daglige gjøremål, en effektiv samordning mellom ulike transportmåter og en begrensning i transportbehovet. Det skal jobbes for økt konsentrasjon i byggesoner i by- og tettstedsområder, samtidig som grøntstrukturen i de samme områdene blir tatt vare på. I områder hvor befolkningstetthet gir grunnlag for fungerende kollektivløsninger, skal slike løsninger legges til rette for. Der det er nødvendig med nye boligområder eller veier, skal dette utvikles slik at “lokalisering og utforming [...] ivaretar miljøkvalitet slik at behov for avbøtende tiltak i ettertid unngås” (Miljøverndepartementet 1993). Ifølge Næss (2006) er en miljøvennlig og bærekraftig byutvikling avhengig av i) at mesteparten av nybyggingen foregår som fortetting innenfor eksisterende urbane områder, ii) at man bygger flere leiligheter og terrassehus fremfor eneboliger, iii) at man ikke utvider veikapasitet eller parkeringsanlegg, samtidig som man legger restriksjoner på bilisme og parkering og styrker kollektivtilbudet, og iv) at man legger fortettingen til områder som allerede har godt utbygd infrastruktur fra før, samtidig som man tar vare på de grønne områdene. Ifølge Strand og Moen (2000) er det i Norge formulert noen mål for å redusere CO₂-problemet. Disse målene består i å redusere omfanget av transport, gi kollektivtransport og ikke-motorisert transport økte andeler på bekostning av bilen og øke sikkerheten og transporteffektiviteten. Ifølge Tennøy et al (2009:9) kan prinsippene for en samordnet areal- og transportplanlegging skisseres som følger:

- *Arealbruken må styres mot fortetting heller enn byspredning, og mot transport- og arealbesparende lokalisering av funksjoner*
- *Kollektivtilbudet må forbedres og det må legges bedre til rette for gangtrafikken og sykkeltrafikken*
- *Det må iverksettes restriktive virkemidler mot personbiltrafikken, både fysiske og økonomiske*
- *Alt dette må gjøres, helst samtidig*

Selv om selve idéen om at en tettere bolig-, service- og næringsstruktur gir mindre transportbehov er enkel og logisk, kan det likevel være greit å gå gjennom hvorfor arealbruk og transportsystemet bør utvikles slik for å oppnå redusert biltrafikk. Ved å se på hvordan effektene av ulike tiltak henger sammen, ser man at den enkle idéen er mer kompleks enn kanskje først antatt.

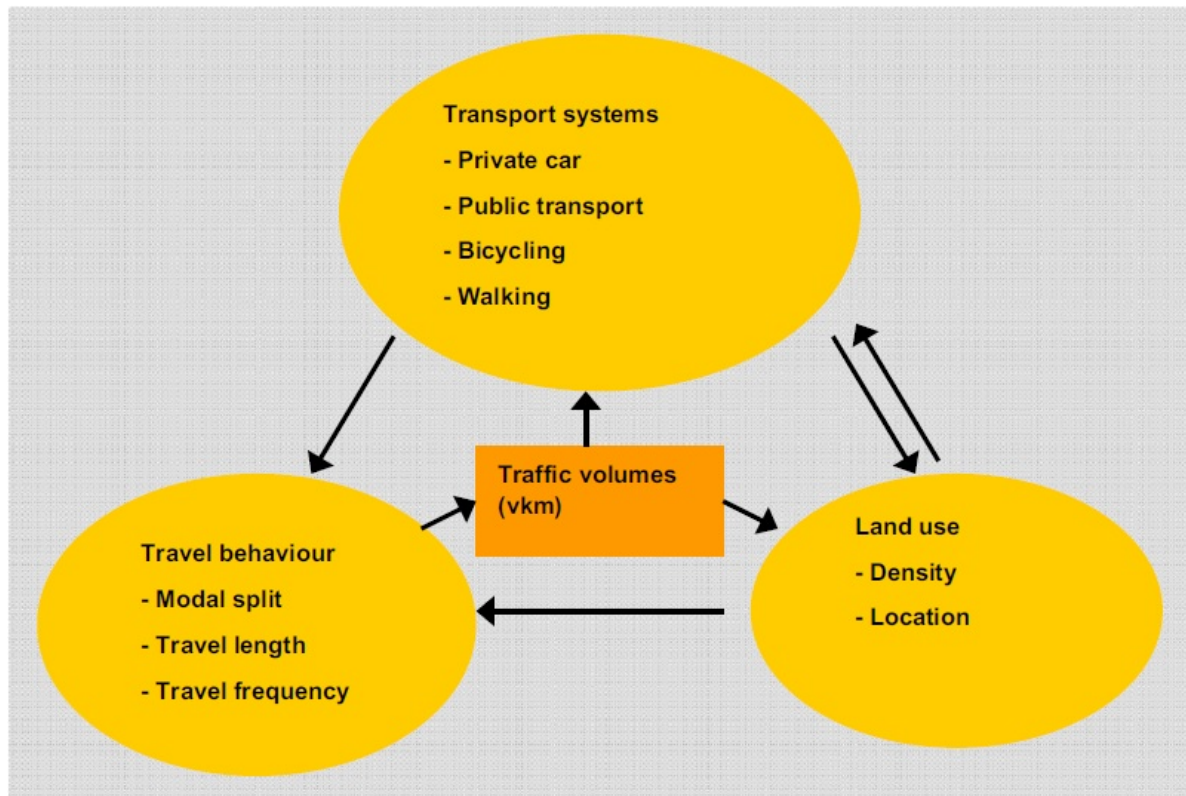
Et system av organisert kompleksitet

Jane Jacobs (1961) var blant de første som definerte byer som systemer av organisert kompleksitet, basert på Weavers (1948) diskusjon angående vitenskap og kompleksitet. Weaver skiller mellom tre ulike vitenskapelige problemer; i) *enkle problemer* er der man har få variabler som henger direkte sammen, ii) *uorganisert kompleksitet* består av problemer med uendelig mange variabler, hvor hver variabel kan ha mange ulike utfall og disse kan være både kjent eller ukjent, og iii) *organisert kompleksitet* består av flere variabler hvor alle henger direkte eller indirekte sammen med hverandre. Enkle problemer har få variabler som henger sammen, og det er lett å se om forandring av den ene variabelen påvirker de andre. Uorganisert kompleksitet har uendelig mange variablene med ulike kjente og/eller ukjente utfall, og et tilsynelatende totalt uforutsigbart mønsteret. Likevel kan man skaffe seg en slags oversikt over systemet. Dette kan gjøres ved hjelp av statistiske metoder, hvor man ser etter sammenhenger og analysere systemet som en helhet, fremfor å se på hver enkelt variabel. Organisert kompleksitet er problemer som involverer “et betydelig antall faktorer som henger sammen som en organisk helhet” (Weaver 1948:5, egen oversettelse). Mange variabler er involvert og disse henger sammen på ulike måter, enten direkte eller indirekte. Dette vil si at hvis man påvirker én variabel kan dette gi ringvirkninger utover i systemet.

“Other variables’ may be directly or indirectly interconnected with the manipulated variable and/or the variable one is trying to change. The various mechanisms activated may reinforce, counteract or not affect the effect one is aiming to produce” (Tennøy 2009:28).

Samordnet areal- og transportplanlegging kan, i likhet med byer, sees på som et system av organisert kompleksitet. Arealbruk, transportsystemer, reiseatferd og transportvolum henger sammen, og påvirkning av en variabel kan gi ringvirkninger utover i systemet. Arealbruk påvirker transportsystemene og reiseatferd, transportsystemene påvirker arealbruk og reiseatferd, og reiseatferd påvirker trafikkvolumene som igjen påvirker transportsystemene og arealbruken. I tillegg finnes det flere andre faktorer som også påvirker transportvolum, slik som økonomisk utvikling, holdninger og kulturelle fenomen (Tennøy 2009). Dette er, som nevnt tidligere, ‘state-

of-the-art'-kunnskap. Teorien er godt forklart og utprøvd av flere ulike teoretikere, og den er vanskelig å motbevise



Figur 5.1 – Sammenhenger mellom transportsystemer, reiseatferd, arealbruk og transportvolum (Tennøy 2010:217)

Figur 5.1 er en modell som forklarer denne kunnskapen. Teorien kan likevel sies å ha sine svakheter. Den første svakheten man kan peke på, er at denne teorien er et system av organisert kompleksitet. Fordi flere variabler er involvert, disse henger sammen både direkte og indirekte og det i tillegg finnes andre variabler som kan påvirke utfallet, er det en viss fare for at det kan oppstå såkalte “black boxes” – at en handling fører til et utfall, uten at man vet eksakt hvilke variabler som spilte inn. Siden en modell er en forenklet fremstilling av verden, vil det dessverre alltid være mulig for slike “black boxes” å oppstå. Dette er dermed ikke en spesifikk svakhet ved denne modellen og teorien, men mer en svakhet ved modeller og teorier som prøver å gjengi den virkelige verden i en forenklet form. Den andre svakheten man kan peke på, er at den menneskelige faktoren er redusert til hvordan mennesker idéelt og teoretisk sett skal respondere på ulike forandringer i modellen. Dette tilsier ikke at det er slik *alle* mennesker vil reagere – ulike mennesker har ulike preferanser og holdninger som kan virke på ulike måter, og da ikke alltid i henhold til modellen. Dette er likevel en svakhet man ikke har noen forutsetning for å løse, da slike menneskelige faktorer alltid vil virke inn i den virkelige verden. Ettersom mange teorier og

modeller er representasjoner av den virkelige verden, vil de ikke forbli konstante. Verden forandres og utvikles stadig, og det samme gjør vår kunnskap og forståelse om den. Teorien om samordnet areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk kan derfor sies å være ‘state-of-the-art’ – dette er det vi vet *nå*, men det er ikke dermed sagt at den kunnskapen vil være gjeldende for alltid. Ettersom denne teorien er en representasjon av den virkelige verden, er det ikke gitt at den vil forbli lik i all fremtid. Men per i dag kan teorien sies å være gjeldende. Teorien består av mange variabler som henger sammen på ulike måter. Det er ikke mulig å utdype alle sammenhengene i dette systemet, da det er uendelig komplekst. Noen av hovedprinsippene i SAT for redusert biltrafikk vil likevel kunne gi oss en noe enklere forklaring på de viktigste sammenhengene mellom arealbruk og transportsystemer, -atferd, og -volumer (basert på Tennøy 2012).

Arealutvikling

En arealutvikling med fokus på fortetting og riktig lokalisering er en meget effektiv måte å fremme målsetningen om reduserte CO₂-utslipp. Det er i hovedsak to måter å gjøre dette på, enten ved hjelp av i) en aktiv fortettingsstrategi, eller ved å fokusere på ii) riktig lokalisering av bolig, næring, handel og service. Disse to hovedretningene er ikke gjensidig utelukkende, og man kan få gode resultater ved å samordne begge strategiene.

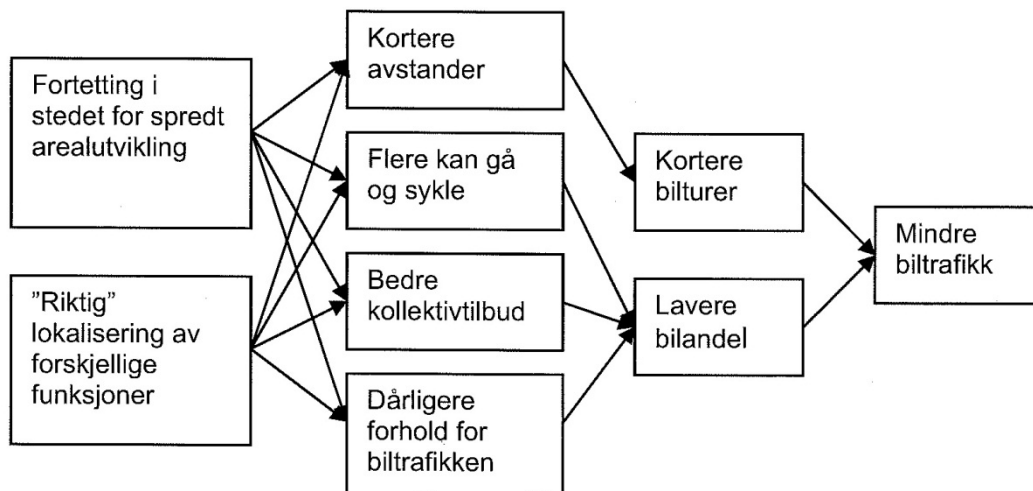
Mens byspredning vil føre til økte reiselengder mellom ulike målpunkt og økt avhengighet av bil som fremkomstmiddel, vil *en aktiv fortettingsstrategi* føre til generelt kortere avstander mellom ulike målpunkt og økt sannsynligheten for at flere går eller sykler oftere. Kundegrunnlaget for kollektivtransporten vil også øke, og det blir enklere å drifte et lønnsomt rutetilbud. Her vil boliger, arbeidsplasser, handleområder og andre målpunkt i større grad ligge i klynger, og det vil være enklere å opprettholde et godt kollektivtilbud enn på mer spredte og uorganiserte steder. Flatedekning og rutetabeller vil dermed kunne optimaliseres i større grad i fortettede områder. Reisetiden går forhåpentligvis ned, ettersom de reisende i større grad vil ha samsvarende transportbehov og bussen slipper å kjøre innom alle “kriker og kroker” langs veien. En tettere arealstruktur fører også til at bilreisene blir mindre spredt i rommet, det vil si flere biler på et mindre område med påfølgende kø, forsinkelser og mulige parkeringsproblemer. Flere av reisene blir utført med miljøvennlige transportmidler, noe som videre øker disse transportmidlenes konkurranseevne og minsker bilens konkurransedyktighet. Dette, sammen med kortere avstander, fører til at bilandelen blir lavere og at de bilreisene som gjennomføres er over kortere avstander. Totalt sett blir det mindre biltrafikk.

Det er viktig å se på sammensetningen i nærområdet i tillegg til fortetningsgrad. *Riktig lokalisering* dreier seg om hvilke funksjoner som bør lokaliseres i samme nærområde, og hvilke som ikke bør samlokaliseres med disse.

“Sammenhengene mellom hvordan funksjoner er lokalisert i strukturen og i forhold til hverandre ligner på sammenhengene mellom tetthet og reiseatferd, men er likevel forskjellige” (Tennøy et al 2009:15).

Hovedregelen for riktig lokalisering er at bolig, service, handel og enkelte offentlige tjenester bør samlokaliseres i fortettede byområder, mens arealkrevende og/eller forurensende industriområder bør lokaliseres utenfor disse fortettede områdene. Riktig lokalisering av boliger, handel og servicetilbud, samt offentlige tjenester, vil i hovedsak øke tilgjengeligheten og gi kortere reiseavstander mellom ulike funksjoner og aktiviteter. Det er en klar tendens til at de som har bolig i og nær sentrum har lavere bilbruk, mens for de som bor mer perifert i bystrukturen er bilen et mer attraktivt transportmiddel (Tennøy et al 2009). Dette kan i hovedsak sies å være på grunn av nærhet og tilgjengelighet. Det geografiske tyngdepunktet for arbeidsplasser og servicefasiliteter ligger ofte nært sentrum. De som har bolig lokalisert nær sentrum, vil finne et større antall arbeidsmuligheter og servicetilbud i nærheten av bopel. Ettersom det da er kortere avstander mellom målpunkt, er sannsynligheten større for at man velger miljøvennlige transportformer. I tillegg er, som nevnt over, forholdene for bilkjøring dårligere i de sentrale byområdene, noe som igjen fører til økt bruk av kollektivtrafikk, gange og sykling for de som bor i og nær sentrum. De som bor mer perifert vil derimot få lenger gjennomsnittsavstander mellom servicetilbud og arbeidsplasser, og det er mer sannsynlig at de velger bil som fremkomstmiddel. Riktig lokalisering av næring kan være en mer kompleks prosess en riktig lokalisering av bolig. Dette fordi det finnes flere forskjellige typer næring. Kort sagt bør arealintensive næringer som skal nås av mange ansatte og/eller besøkende lokaliseres i sentrale områder med god kollektivdekning. Hvis flere arealintensive næringer er lokalisert i samme område, vil det bli enklere å opprette eller opprettholde et godt kollektivtilbud til stedet. Med kortere avstander og god kollektivdekning, er sjansen større for at de som skal nå dette målpunktet benytter seg av miljøvennlige transportformer fremfor bil. Når det gjelder arealkrevende næring og/eller næring som har et stort behov for biltilgjengelighet, bør disse lokaliseres i utkantsområder i byer og tettsteder. Dette er likevel ikke nødvendigvis tilfellet når det gjelder kjøpesentre. Hvis kjøpesentrene er små og kun betjener områdene i umiddelbar nærhet, kan de med fordel etableres i og ved boligområder. Større kjøpesenter er på sin side avhengig av å tiltrekke seg kunder utenfor det umiddelbare nærområdet for å være lønnsomme. Disse kjøpesentrene er i stor grad tilrettelagt for bilisme, og vil på sikt kunne undergrave byers og tettsteders sentrumsfunksjoner ved at de trekker vekk kundegrunnlaget. Slike store, bilbaserte kjøpesentre bør derfor i størst mulig grad

unngås, og man bør heller tilrettelegge for handel i sentrum. Ved å tilrettelegge for at de servicefunksjonene som genererer flest turer ligger i områder hvor det er størst sjanse for at man reiser miljøvennlig, har man en reell mulighet til å påvirke transportmiddelvalg ved hjelp av arealutviklingen (Tennøy et al 2009).



Figur 5.2 – Sammenhenger mellom arealutvikling og utvikling i biltrafikkmengder (Tennøy et al 2009:21)

Positive tiltak rettet mot miljøvennlig transportformer

Det er flere grunner til at miljøvennlige transportformer er positivt, både for miljøet og for byens innbyggere. I dag er det veitrafikk som forårsaker mesteparten av luftforurensning i byer og tettsteder. Økte andeler miljøvennlig transport minsker utslipp fra transportsektoren. I tillegg til reduksjon i CO₂, vil man kunne minske helseskadelige komponenter som karbonmonoksid (NO), nitrogendioksid (NO₂), svoveldioksid (SO₂) og svevestøv. Lokal luftkvalitet vil bedres og veitrafikkstøy reduseres (Helsedirektoratet 2011a). Med en stadig mer stillesittende befolkning, vil alle former for fysisk aktivitet kunne føre til en forbedring av folkehelsen. Ifølge Helsedirektoratet (2011b) er det kun en av fem voksne som følger anbefalingene om 30 min fysisk aktivitet hver dag. Ved å få flere til å gå eller sykle til daglige gjøremål, kan man derfor enkelt påvirke folkehelsen i positiv retning. Regelmessig fysisk aktivitet har mange positive sider, deriblant økt livskvalitet, bedre humør og mer overskudd. I tillegg vil man redusere risikoen for blant annet fedme, blodpropp, høyt blodtrykk og diabetes type 2 (Helsedirektoratet 2011b). Til sammen gjør disse effektene at overgang til gange og sykling er svært samfunnsøkonomisk lønnsomt.

I dagens samfunn er mobilitet i stor grad en nødvendighet - uavhengig av transportmiddel. De aller fleste er avhengig av å komme seg til og fra daglige gjøremål og ærender. Ved å prioritere og tilrettelegge for miljøvennlig transport kan man få flere til å reise med disse transportformene. Dette kan føre til færre biler på veiene og bedre framkommelighet for busser, utrykningskjøretøyer og godstransport, samt de som er avhengig av bil som transportmiddel (håndverkere, sjåfører, vareleveringer o.l.). Målet bør være å minske de negative miljøeffektene fra transportsektoren, samtidig som befolkningens mobilitet ivaretas. I tillegg til økt fortetting med fokus på riktig lokalisering av boliger, handel og service, finnes det flere tiltak som vil gi økte andeler miljøvennlig transport. Økt framkommelighet for kollektivtrafikken er et viktig tiltak. Det kan blant annet gjøres ved signalprioriteringer i lyskryss eller egne kollektivfelt langs hele eller deler av veinettet. Opprettelse av kollektivfelt gjør at kollektivtrafikken kjører upåvirket av kø og andre hendelser, noe som kan minske reisetiden betraktelig sett i forhold til bilene. "Dersom ett transportmiddel får redusert reisetid mens andre transportmidler ikke får det, øker konkurranseevnen til transportmiddelet som får redusert reisetid" (Tennøy et al 2009:30). Dette kan fungere som et incentiv for å reise miljøvennlig - bilister som står i kø ser bussene suse forbi i kollektivfeltet. Disse revurderer kanskje sin egen reisemåte opp mot kollektivtransport, jamfør Røe (1998) sin diskusjonen rundt forandring av rutiner. Bilistenes rutiner kan på denne måten forandres, men man er til dels avhengig av forsinkelser i biltrafikken for optimal effekt. Ettersom nye rutiner blir etablert er det ikke samme behov for forsinkelser, men kollektivtilbudet må være et fullgodt alternativ til bilen for å opprettholde mønsteret. Den beste måten å gjøre dette på er, ifølge Tennøy et al 2009, å ha hyppige avganger, ruter som er lagt opp slik at de gjør det enkelt å reise fra A til B, og konkurransedyktige priser. I tillegg bør man tilrettelegge for gange og sykling som alternative transportformer. Dette kan gjøres ved å bedre gang- og sykkelveinettet, slik at det er framkommelig, sikkert og trygt året rundt.

Restriktive tiltak rettet mot biltrafikken

Mennesker kan i stor grad sees på som nyttemaksimerende vesener. Hvordan vi forflytter oss fra sted til sted avhenger i hovedsak av hvor raskt og komfortabelt det aktuelle transportmiddelet er. Dette vil tilsi at hvis man har tilgang til bil, kan kjøre fra A til B uten hindringer eller restriksjoner, og har parkeringsmuligheter på begge destinasjoner, vil bilen som regel bli sett på som mest attraktiv. Med bil kan man i stor grad styre når man ønsker å reise, og man har mulighet til å gjøre ærender på veien uten altfor store ulemper. Dette er ikke alltid tilfellet med andre transportmidler (Tennøy et al 2009). I byer i dag er det varierende grad av rushtidsproblemer. I de byene med mest kø og forsinkelser vil nok mange ønske en utvidelse av veikapasiteten, ut fra argumenter

som: “Alle vet at det å stå i kø gir ekstra mye utslipp sammenlignet med trafikk som flyter?”. Så enkelt er det ikke, ifølge ‘state-of-the-art’-kunnskapen.

Litman (2009) skiller mellom generert og nyskapt trafikk, begge deler som følge av økt veikapasitet. Generert trafikk er økning i trafikk som følge av “endret reisetidspunkt, endret rutevalg, endret transportmiddelvalg, endret reisemål og endret reisehyppighet” (Strand et al 2009:19). Økt kapasitet vil i mange tilfeller føre til at reisetiden på den aktuelle strekningen minker. Flere vil da velge denne veien fremfor andre, mer langsomme ruter. I tillegg kan de som tidligere kjørte i andre tidsrom for å unngå den verste trafikken, nå kjøre midt i rushtiden uten forsinkelser. Dette er generert trafikk som ikke øker det samlede antall passasjerkilometer, men kun forflytter allerede eksisterende trafikk i tid og rom. Generert trafikk består imidlertid også av nyskapt trafikk. Dette er trafikk som øker det samlede antall kjøretøykilometer ved å øke kjøreturenes lengde og antall. Utbygging av veikapasiteten vil føre til at det i en periode blir mindre trafikk på den aktuelle strekningen, og reisetiden går ned. Dette kan føre til at de som før reiste kollektivt eller syklet nå tar bilen. Bilens konkurranseevne har økt sett i forhold til de andre transportmidlene. Det kan også oppstå nye reiser som tidligere ikke ble gjennomført. Dette er en utvikling som vil fortsette frem til den økte veikapasiteten har blitt spist opp av generert trafikk, og en ny likevekt i konkurranseevnen vil oppstå. Ved å forbedre fremkommeligheten ved hjelp av bedre veistandard og økt kapasitet, kan man indirekte bidra til større aksjonsradius, byspredning og regionforstørrelse. Når veianlegget er forbedret på en slik måte at man når lenger med samme tidsbruk som tidligere, kan enkelte velge å bosette seg lenger unna jobb og andre målpunkt, eller velge arbeid som ligger lenger unna bopel og ende opp med å pendle. Byspredning og regionforstørrelse vil på sikt bidra til økt arbeidspendling og transportomfang. Et siste problem er at økningen som den nye veikapasiteten gir, nødvendigvis må fordeles på det eksisterende gatenettet. Hvis veien som bygges ut betjener sentrumsområder i en by, vil trafikken i sentrum bli forverret sammenlignet med tidligere. Den økte veikapasiteten vil, som nevnt, føre til økte trafikkmengder, og i rushtiden må dette fordeles ned på et gatenett i bysentrum som ikke er dimensjonert for de nye trafikkmengdene. Resultatet vil bli at køene her blir forverret sammenlignet med førsituasjonen, og at disse køene kan forplante seg ut på hovedveinettet. Resultatet av veiutbygging er derfor økte utslipp på sikt, ikke reduserte (Strand et al 2009).

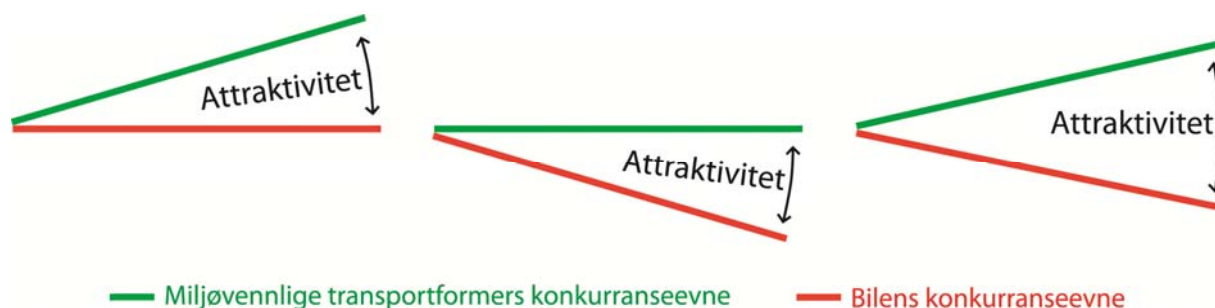
Positive og restriktive tiltak i kombinasjon

I de to foregående avsnittene har jeg snakket om hvordan henholdsvis positive og restriktive tiltak kan tenkes å påvirke transportvolumene. Det har likevel vist seg at man oppnår størst effekt ved også å implementere restriktive tiltak i kombinasjon med de positive incentivene (se f.eks.

Aas et al 2009). Det finnes flere typer restriktive tiltak. Den kanskje mest utbredte er bompenger i ulike former. Både plassering av bommer og betalingsordning varierer. Man kan ha ett eller flere innkrevingspunkter på innfartsårer eller andre aktuelle veistrekninger, eller man kan opprette en bomring. Bomringen bør dekke alle potensielle innfartsårer. Avgiften kan være lik døgnet rundt, eller man kan benytte seg av køprising. Køprising fungerer slik at avgiften er økt på de mest trafikkerte tidspunktene, og senket tilsvarende resten av døgnet. Målet er ikke å få inn mer penger ved hjelp av køprising, men å få flere til å velge andre transportmidler enn bil i rushtiden (Aas et al 2009). Et annet virkemiddel er en restriktiv parkeringspolitikk på viktige måldestinasjoner. Færre og/eller dyrere parkeringsplasser kan føre til at folk vurderer andre transportformer som mer tiltalende for den aktuelle reisen. Et bilfritt sentrum med få parkeringsplasser kan føre til et mer levende sentrum, og at reisene til og fra i større grad foregår med miljøvennlig transportmidler. I en situasjon hvor det er få og dyre parkeringsplasser på arbeidsplassen, kan buss eller sykkel være et raskere, bedre og billigere alternativ. Tennøy og Lowry (2008) sammenlignet bilandelen hos flere CIENS-institutt før og etter de ble flyttet til Forskningsparken i Oslo. Etter flytting fikk instituttene en mer restriktiv parkeringspolitikk, samt bedret kollektivtilbud. Flere ansatte fikk også kortere avstand til arbeid og bedre gang- og sykkelmuligheter. Bilandelen ble redusert fra 36% til 20% på et år. Mye tyder på at den reduserte tilgang til parkeringsplasser har bidratt til reduserte bilandeler, selv om et bedre kollektivtilbud og kortere avstander også virket inn.

Transportmidlenes konkurranseevne

Det viktigste virkemiddelet for å redusere bilens konkurranseevne er å ha samordnede tiltak i areal- og transportutviklingen. Å implementere kun ett eller noen få virkemidler kan ha en effekt, men det innebærer også at potensialet ikke blir utnyttet til det fulle. I tillegg til å gjøre det mer attraktivt å reise miljøvennlig, bør man gjøre det mindre attraktivt å kjøre.



Figur 5.3 – Sammenhenger mellom konkurranseevne og attraktivitet

En positiv satsning på miljøvennlig transport, vil øke disse transportmidlenes konkurranseevne men ikke redusere bilens konkurranseevne. Motsatt kan man tenke seg at restriksjoner på biltrafikken uten tilrettelegging for alternative transportformer, vil føre til en reduksjon i bilens konkurranseevne mens de miljøvennlige transportmidlenes konkurranseevne vil være uendret. Den største effekten får man naturlig nok ved å øke konkurranseevnen til de miljøvennlige transportmidlene, samtidig som man reduserer konkurranseevnen til biltransporten. Dette, sammen med en helhetlig arealstrategi med fokus på fortetting, samlokalisering og riktig arealbruk på rett sted, vil være det beste grunnlaget for å lykkes.

Miljøpakkkens mål og tiltak

I Miljøpakken er det vedtatt ti målsettinger, som alle skal være etterprøvbare. Disse målsettingene dreier seg både om reduksjon i CO₂-utslipp og bilbruk, samt økt fremkommelighet for kollektivtrafikken, men også om fortettingsstrategier og sikkerhet. Målsettingene ble sitert i sin helhet i kapittel 4. Hovedpunktene kan likevel kort oppsummeres til å være fokus på økt fremkommelighet for kollektivtrafikk, sykkel og gange, bedring av det lokale bymiljøet, samt en reduksjon i bilbruk og CO₂-utslipp. Bakgrunnen for at disse målsettingene skal være etterprøvbare er at man ønsker å evaluere tiltakene og effektene årlig. Får man ikke ønsket effekt ut av de ulike tiltakene, kan man forandre, fjerne eller legge til nye tiltak for å oppnå målsettingene innenfor tidsrammen i pakken.

Med bakgrunn i utfordringsbildet beskrevet tidligere i oppgaven, ble det utarbeidet tiltak man mente ville bidra til å løse utfordringene man stod ovenfor. Disse tiltakene dreier seg om å forbedre infrastrukturen og forholdene for kollektivtrafikken, samt gi fotgjengere og syklistene økt prioritet. Sentrum skal utvikles på myke trafikanter premisser, og med en mer restriktiv parkeringspolitikk. En aktiv fortettingsstrategi i arealpolitikken skal bidra til høy utnyttelse av bolig- og næringsarealer. Det er et mål å få flere pendlere over på miljøvennlige transportformer. Det skal også bygges et avlastende hovedveinett. For å hindre uønsket vekst i biltrafikken grunnet økt kapasitet, skal det opprettes 'et grønt innkrevningssystem' som skal være trafikkregulerende og avvisende. Dette gjøres ved at det er dyrere å passere i rushtiden, noe som kan føre til at trafikken fordeles utover dagen eller at flere benytter seg av andre transportmidler (Trondheim kommune 2008a).

Jeg vil i resten av kapittelet diskutere tiltakene i Miljøpakken opp mot hovedmålsettingen om å redusere utslippene av CO₂, minske biltrafikken og forbedre tilbudet for de som ønsker å reise med miljøvennlige transportformer. Når jeg beskriver tiltakene i Miljøpakken, gjør jeg dette ut fra *‘Trondheim kommunes miljøpakke for transport - et forlik mellom 6 partier i Trondheim bystyre’* (Trondheim kommune 2008a).

Analyse - Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?

For å kunne sammenligne tiltakene i Miljøpakken og prinsippene i samordnet areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk, har jeg først satt opp hovedprinsippene i teorien og Miljøpakkens tiltak på samme område i Tabell 1. Deretter vil jeg gå nærmere inn på hva prinsippene i SAT for redusert biltrafikk går ut på, hva Miljøpakkens definerte tiltak på området går ut på og ut ifra det diskutere hvorvidt det er godt samsvar mellom teorien og pakken.

Tabell 1: Er det samsvar mellom Miljøpakken og samordnet areal- og transportplanlegging?

Samordnet areal- og transportplanlegging	Miljøpakken	Er det godt samsvar mellom teori og pakke?
Byutvikling som sentral fortetting gir lavere bilandeler og kortere reiser enn byutvikling som spredning.	En aktiv fortettingsstrategi med 80% av tilvekst av nye boliger innenfor allerede eksisterende tettstedsavgrensinger. Høy utnyttelse av bolig- og næringsarealer ved utbygging.	Ikke godt samsvar
Arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter lokaliseres sentralt, mens boligrelatert handel og service lokaliseres i tilknytning til boligområder. Arealkrevende og/eller forurensende industri lokaliseres i periferien.	Lokalisering av arealintensive virksomheter i sentrum og i 'kollektivbuen'. Arealkrevende næring flyttes ut av pressområder. Styrking av lokalsenter og nærservice, men åpner opp for mulig etablering/utvidelse av kjøpesentre og større handelsområder utenfor sentrum.	Delvis samsvar
Tilrettelegging for kollektivtrafikk, gange og sykling øker disse transportmidlenes konkurranseevne.	Kollektivtrafikken styrkes med bl.a. bedret fremkommelighet, reduserte takster og økt frekvens. Et helhetlig gang- og sykkelveinett, sykkelparkering i hele byområdet og et sentrum tilrettelagt på de myke trafikantenes premisser.	Godt samsvar
Veibygging fører til økte biltrafikkmengder og CO ₂ -utslipp, og bør derfor begrenses.	Halvparten av midlene i pakken brukes til veibygging. Et stort behov for opprustning av avlastingsveier og manglende lenker. Ny tunnel for å bedre tilgjengelighet. Ønsker å sette inn tiltak for å hindre en påfølgende økning i biltrafikken.	Ikke godt samsvar
Restriktive tiltak rettet mot bilismen gir redusert biltrafikkmengder.	Restriktive tiltak i form av innkrevningssystem med trafikkavvisende effekt, kjøprising, et bilfritt sentrum og en restriktiv parkeringspolitikk.	Godt samsvar

Arealutvikling med fokus på fortetting

En aktiv fortettingsstrategi vil, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, føre til færre og kortere bilreiser, samt bedre muligheter for å reise mer miljøvennlig ved hjelp av kollektivtrafikk, gange eller sykling. Omvendt vil bosteder utenfor fortattede områder ofte ha lengre reiseavstand til aktuelle målpunkt, samt et dårligere kollektivtilbud. Dette fører til at de miljøvennlige transportformenes konkurranseevne reduseres i det aktuelle område, og man får en økt avhengighet av bil som fremkomstmiddel og økt biltrafikk. Statistisk sentralbyrå (2011a) sin tettstedsdefinisjon sier at:

“En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet, tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. De inngår i tettstedet som en satellitt til selve tettstedskjernen”.

I Miljøpakken vil politikerne benytte seg av en aktiv fortettingsstrategi, med en høy utnyttelse av bolig og næringsareal ved utbygging. Det er ikke definert hva som kan sees på som ‘høy utnyttelse’. Det er derimot definert at 80% av tilveksten av nye boliger skal etableres innenfor allerede eksisterende tettstedsavgrensinger. Spørsmålet er hvorvidt det er godt samsvar mellom tiltaket og ønsket måloppnåelse?

Hvis man legger til grunn den nevnte definisjon av tettsteder samt det faktum at bortimot 97% av Trondheims befolkning allerede bodde i tettsteder pr. 1. januar 2011 (Statistisk sentralbyrå 2011b), kan man sette spørsmålstegn ved om Miljøpakken her er ambisiøs nok. Ifølge SSB sin definisjon kan et tettsted være et forholdsvis spredt og totalt bilbasert boligområde, uten noen form for handel, service eller mulige arbeidsplasser. Hvis 80% av veksten skal komme innenfor eksisterende tettstedsavgrensinger, vil dette tilsi at hele 1 av 5 nye boliger kan bygges utenfor eksisterende tettstedsavgrensinger. Om 20% av nye boliger kan etableres utenfor allerede definerte tettsteder, får man to mulige utfall. I beste fall er ikke dette spesielt ambisiøst. I verste fall kan dette føre til en spredning heller enn fortetting. Man vil da, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, se en økning i bilbruk og CO₂- utslipp heller enn en reduksjon. Dette går imot hovedmålsettingen i Miljøpakken, og det er dermed ikke godt samsvar mellom tiltaket og ønsket måloppnåelse.

Arealutvikling med fokus på riktig lokalisering av handel og næring

Riktig lokalisering av boliger, arbeidsplasser og ulike servicefunksjoner er, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, et viktig virkemiddel for å redusere biltrafikk og CO₂-utslipp. Når flere tjenester og målpunkt er lokalisert i sentrumsområder med god kollektivtilgjengelighet og vanskelige kjøreforhold for bilistene, øker sjansen for at befolkningen velger å reise miljøvennlig til aktuelle målpunkt.

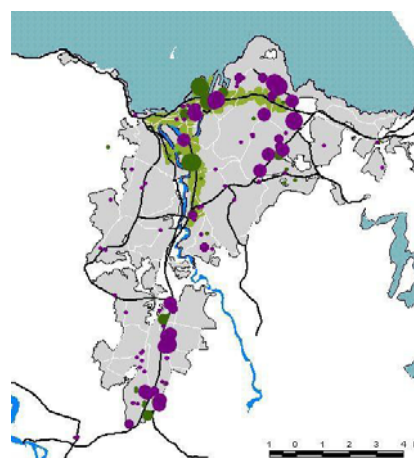
Et av tiltakene i Miljøpakken er at 60% av besøks- og arealintensive virksomheter skal lokaliseres innenfor 'kollektivbuen' (se figur 5.4). Arealkrevende næring skal flyttes ut av pressområder, mens nærservice og lokalsentre skal styrkes. Spørsmålet er hvorvidt det er godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse?

Figur 5.5 viser tilveksten av utbyggingsareal de siste ti årene. Grønne sirkler viser kontorlokaler, lilla sirkler viser handelsarealer og kollektivbuen sees i bakgrunnen. Selv om hovedvekten av arealintensiv næring er lokalisert i kollektivbuen og det finnes flere nærsentre rundt om i byen, ser man at store handelsarealer er lokalisert utenfor kollektivbuen. Dette vises tydelig hvis man ser på gulvareal. Av det totale utbyggingsarealet har 2/3 blitt lokalisert utenfor kollektivbuen (Trondheim kommune 2011b). Selv om politikerne ønsker å gjøre nærsentrene mer attraktive på bekostning av de større kjøpesentrene, åpner de i Miljøpakken samtidig opp for at man fortsatt kan etablere eller utvide eksisterende kjøpesentre og handelsområder utenfor sentrum. Dersom politikerne fortsetter å godta en slik utvikling vil nærsentrenes og sentrums tiltrekningskraft undergraves og kundegrunnlaget reduseres. Blir effekten stor nok kan dette, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, føre til at sentrum utarmes og at alle "må" kjøre bil for å handle. Dette går imot hovedmålsettingen om redusert biltrafikk og reduserte CO₂-utslipp.

Hvis 60% av tilveksten av arbeidsintensiv næring skal skje innenfor kollektivbuen, så kan hele 40% av den samme type næring opprettes utenfor kollektivbuen. Problemet er at det ikke er gitt føringer for hva slags type næring, bortsett fra at den skal være arealkrevende, som kan



Figur 5.4 – Kollektivbuen i Trondheim (Trondheim Kommune 2011b:3)



Figur 5.5 - Tilvekst av utbyggingsareal (Trondheim Kommune 2011b:12)

lokaliseres utenfor kollektivbuen og eventuelt hvor. Noe næringsvirksomhet kan absolutt lokaliseres i nærområder utenfor kollektivbuen og i tilknytning til boligområder, men det er heller tvilsomt at det trengs hele 40% for å få til en god nærsenterutvikling. Ettersom litt over halvparten av tilveksten faktisk følger prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, kan det sies å være delvis samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse.

Positive tiltak rettet mot miljøvennlig transportmidler

Satsing på miljøvennlige transportformer vil, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, føre til at flere velger å reise miljøvennlig. Økt konkurranseevne for kollektivtrafikk ved hjelp av økt fremkommelighet, reduserte priser og et godt og dekkende rutetilbud, vil føre til at flere velger bussen i stedet for bilen. Ved å tilrettelegge for gange og sykling med gode, sikre og sammenhengende traséer med godt vedlikehold året rundt, kan man få flere til å velge disse fremkomstmidlene i det daglige. Til sammen vil en slik utvikling som nevnt over øke de miljøvennlige transportformenes konkurranseevne, og kunne føre til at flere bytter ut bilen med miljøvennlige transportalternativer.

Miljøpakken skal styrke kollektivtransportens konkurranseevne og tilrettelegge for myke trafikanter. Kollektivtilbudet skal forbedres ved at fremkommelighet og gjennomsnittshastighet økes ved hjelp av bl.a. kollektivfelt og signalprioritering i lyskryss. Prisene på forhåndskjøpte billetter skal redusere, frekvensen skal økes, nye ruter skal opprettes med ekspressbusser på de mest trafikkerte linjene og mulighetene for overgang mellom ruter utenfor sentrum skal forbedres. Det skal også tilrettelegges for de reisende ved hjelp av universell utforming av holdeplasser, infotavler og et sanntidssystem. Når det gjelder syklist og fotgjenger skal det lages et helhetlig gang- og sykkelveinett, hvor drift og vedlikehold skal forbedres. Sykkelparkeringer skal etableres i bydelssenter og ved viktige målpunkt, og mulighetene for sykkelheis i aktuelle bakker skal utredes. Spørsmålet er hvorvidt det er godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse?

Ved å tilrettelegge slik at gange og sykling kan være et godt og sikkert fremkomstmiddel året rundt, øker potensialet for utvidet bruk av disse transportmidlene. Det samme gjelder tiltakene som fører til at kollektivtransporten øker sin konkurranseevne sett i forhold til privatbilen. Tiltakene som er definert i Miljøpakken fører til at de miljøvennlige transportmidlene øker sin konkurranseevne, og flere vil dermed, ifølge teorien om SAT for redusert biltrafikk, velge å bytte ut bilen med miljøvennlige transportmidler. Tiltakene i Miljøpakken er helt i tråd med prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, og det er dermed godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse.

Ny veikapasitet

Forbedring av situasjonen for biltrafikken gjennom veibygging og god parkeringsdekning vil, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, føre til økte trafikkvolumer og CO₂-utslipp. Veibyggingen og parkeringstilgangen bør derfor begrenses hvis målet er å redusere utslippene fra transport.

50% av midlene i Miljøpakken skal investeres i veibygging. Hovedfokuset er å ferdigstille et avlastende hovedveinett rundt byen, samt å bygge manglende lenker på det allerede etablerte veinettet. Argumentet for dette er at det er viktig å avlaste boligkater og forbedre tilgjengeligheten i byen, samt at det er et stort behov for et avlastende hovedveinett rundt sentrale byområder. På lokale og regionale veier skal det iverksettes det som defineres som miljø- og sikkerhetstiltak som i realiteten innebærer forbedring av konkurranseevnen til biltrafikken. Flere av disse tiltakene ligger under den halvparten av midlene som skal gå til 'miljø-, sikkerhets- og kollektivtiltak'. Veibyggingen får derfor en større andel av midlene i pakken enn de 50% som er beskrevet. I Miljøpakken er det forklart at man er klar over de trafikkskapende effektene av veibygging. Politikerne satser på å begrense den påfølgende veksten i biltrafikken ved å innføre restriktive tiltak, slik som bompengerekkering og en restriktiv parkeringspolitikk. Spørsmålet er hvorvidt det er godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse?

I henhold til prinsippene i SAT for redusert biltrafikk vil veibygging bidra til vekst i biltrafikken, spesielt på lang sikt. Vekst i biltrafikken vil føre til økte CO₂-utslipp. Dette går imot målsettingen om redusert biltrafikk og reduserte utslipp, og det er derfor ikke godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse.

Restriktive tiltak rettet mot biltrafikken

Restriktive tiltak rettet mot biltrafikken vil, i henhold til prinsippene i SAT for redusert biltrafikk føre til at bilens konkurranseevne svekkes. Dette kan føre til at flere velger å benytte seg av miljøvennlige transportmidler, og heller lar bilen stå.

Blant tiltakene i Miljøpakken finner vi et innkrevingssystem med trafikkavvisende og trafikkregulerende effekt. Denne effekten får man i hovedsak gjennom kjøprising. Innkrevingssystemene settes opp slik at de hindrer gjennomgangstrafikk på alternative veier. På flere strekninger skal bilfelt gjøres om til kollektivfelt. Ingen flere parkeringsplasser skal opprettes i sentrumskjernen, og etablering av parkeringsplasser ellers i byen skal begrenses. Det skal føres en restriktiv parkeringspolitikk hvor både priser og bøtenivå økes. Sentrumsområdene tilrettelegges for miljøvennlige transportformer på bekostning av bilismen, og et bilfritt sentrum

tilrettelagt for myke trafikanter skal opprettes. I tillegg satses det på tilrettelegging for miljøvennlige transportformer. Spørsmålet er hvorvidt det er godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse?

Å gjennomføre de nevnte, restriktive tiltakene vil være en god måte å redusere bilens konkurranseevne på, og det kan dermed sies å være godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse.

Positive og restriktive tiltak i kombinasjon

En kombinasjon av positive og restriktive tiltak vil, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, øke de miljøvennlige transportmidlenes konkurranseevne samtidig som bilens konkurranseevne reduseres. Dette vil gi størst effekt når det gjelder å påvirke befolkningen til å reise mindre med bil. Miljøpakken er laget med både restriktive tiltak rettet mot biltrafikken og positive tiltak rettet mot miljøvennlige transportformer. Blant de restriktive tiltakene som skal innføres finner vi bompengeneinnkreving og tidsdifferensierte avgifter, samt en restriktiv parkeringspolitikk og et bilfritt sentrum. Blant de positive tiltakene som skal innføres finner vi utvidelse av rutetilbudet i kollektivtrafikken med flere avganger og lavere priser, samt en bedre infrastruktur. Videre skal man ferdigstille et sammenhengende sykkelveinett med sykkelparkering på viktige måldestinasjoner, samt et sentrum tilrettelagt for myke trafikanter.

I Miljøpakken har man vedtatt flere tiltak som reduserer bilens konkurranseevne. Sammen med tilretteleggingen for og forbedringen av tilbudet til kollektivtrafikanter, syklist og gående, vil man forhåpentligvis få en positiv effekt. En satsing på både positive og restriktive tiltak i kombinasjon gir, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, størst sjanse for å redusere bilbruken og øke bruken av miljøvennlige transportmidler.

Konklusjon

I dette kapitlet har jeg prøvd å besvare spørsmålet *"Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?"*. For å kunne svare best mulig på dette spørsmålet valgte jeg å dele opp tiltakene i punktene 'arealutvikling med fokus på fortetting', 'arealutvikling med fokus på riktig lokalisering av handel og næring', 'positive tiltak rettet mot miljøvennlige transportformer', 'ny veikapasitet' og 'restriktive tiltak rettet mot biltrafikken'. Dette er gjort ut ifra prinsippene i samordnet areal- og transportutvikling for redusert biltrafikk.

På to punkt er det godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse. Dette gjelder de positive tiltakene rettet mot miljøvennlige transportmidler og de restriktive tiltakene rettet mot biltrafikken. Her følger tiltakene i stor grad prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, og tiltakene kan derfor sies å øke sjansen for å nå målsettingene. På et punkt kan det sies å være delvis samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse. Dette gjelder punktet 'arealutvikling med fokus på riktig lokalisering av handel og næring'. I de resterende to punktene er det ikke like godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse. Dette gjelder 'arealutvikling med fokus på fortetting' og 'ny veikapasitet'. Her følger ikke tiltakene prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, og tiltakene kan derfor sies å redusere sjansen for å nå målsettingene.

Miljøpakken inneholder tiltak som, i henhold til teorien om SAT for redusert biltrafikk, både øker sjansen for måloppnåelse og reduserer sjansen for måloppnåelse. Det er vanskelig å si konkret hvorvidt tiltakene i pakken til sammen vil føre til måloppnåelse. Disse tiltakene skal implementeres i et system av organisert kompleksitet, og det er derfor vanskelig å forutse alle mulige utfall. Jeg har valgt å dele inn tiltakene i ulike punkter for å illustrere hvor det er godt samsvar og hvor samsvar mangler. Det er viktig å merke seg at analysen kunne sett annerledes ut hvis jeg hadde valgt en annen inndeling. Ved å se på tiltakene under hvert enkelt punkt, og deretter se på hvorvidt selve punktet oppfyller prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, har jeg forenklet virkeligheten.

Jeg har valgt å ikke vekte tiltakene i forhold til hverandre, da hvert tiltak ikke vil ha en bestemt og konstant positiv eller negativ effekt. Noen tiltak vil kunne ha en sterkere direkte effekt enn andre, samtidig som de kan forplante seg utover i systemet av organisert kompleksitet, mens andre tiltak kanskje har en mer indirekte effekt. Hvert tiltak vil dermed ikke ha en bestemt effekt, og det å vekte tiltakene mot hverandre er i realiteten ikke mulig. Jeg velger dermed å beholde den opprinnelige punktinnndelingen, og ikke å konkludere ut ifra hvert punkt men ut ifra alle tiltakene sett sammen.

Det finnes godt samsvar mellom noen av tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse, mens det i andre tiltak i Miljøpakken ikke kan sies å være godt samsvar mellom tiltak og ønsket måloppnåelse. Ut ifra diskusjonen om hvert tiltak sin effekt, er det vanskelig å si bestemt hvorvidt tiltakene i Miljøpakken faktisk vil føre til ønsket måloppnåelse.

Det som trer tydelig frem i analysen er at halvparten av midlene i pakken investeres i veibygging, noe som i henhold til prinsippene i SAT for redusert biltrafikk reduserer sjansen for måloppnåelse. Med bakgrunn i dette vil jeg i neste kapittel prøve å besvare spørsmålene *"Er politikerne klar over at noen av tiltakene, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse?"* og *"Hvis ja, hvordan forklarer de at tiltakene likevel har blitt vedtatt?"*. Her vil det fokuseres på de tiltakene

som omfatter bygging av ny veikapasitet. Videre kan det sies at hvis Miljøpakken ble laget for å oppnå den definerte hovedmålsettingen, burde det ikke vært så stor usikkerhet i hvorvidt tiltakene faktisk vil føre til ønsket måloppnåelse. Det kan derfor konkluderes med at det ikke er godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse.

Analyse 2:

Hvordan forklarer politikerne at de vedtar tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse?

Bakgrunnen for politikernes handlinger

I kapittel 4 ble det lagt frem argumenter for og imot de ulike aspektene ved Miljøpakken, fra alle representantene som er intervjuet. Dette har jeg gjort for å få frem ulike synspunkter rundt Miljøpakken. Heretter vil jeg i hovedsak konsentrere meg om de partiene som er med i Miljøpakken. Det er disse som har vedtatt den endelige pakken, og det derfor er deres forklaringer som er mest interessante å analysere.

Ut ifra teorien om SAT for redusert biltrafikk, kan man definere problemstillingen knyttet til veibyggingen til å være:

Ny veikapasitet vil bidra til å muliggjøre økte biltrafikkmengder og økte CO₂-utslipp.

Hovedmålsetting i Miljøpakken er å redusere CO₂-utslipp og biltrafikk og øke andelen til de miljøvennlige transportmidlene. Veikapasiteten bør derfor ikke utvides.

Likevel blir 50% av midlene brukt på nettopp å bygge vei. Hvorfor?

Det kan tenkes at man kan finne noe av svaret i hvordan politikerne framer problemet. Som jeg skrev i kapittel 2, vil hvordan man framer problemet virke inn på hva man definerer problemet til å være og hva man anser som gode tiltak for å løse det definerte problemet. Miljøpakken er et forlik mellom 6 partier i Trondheim bystyre. Som representanten for MdG påpeker:

“Norske politikk fungerer jo heldigvis gjennom forhandlinger, og ikke gjennom slåsskamper stort sett. [...] vi setter frem våre krav, og [...] andre partier setter frem sin krav, [...] også firer man litt her og fliker litt der også oppnår man et kompromiss som ingen egentlig er helt fornøyd med, men hvor alle føler at de har oppnådd noe”.

Det kan derfor tenkes at noe av forklaringsgrunnlaget ligger i det faktum at flere politiske partier har vært med på å utforme og vedta denne pakken. De ulike partiene har alle sine frames som

styrer hva som blir ansett som gode tiltak og mindre gode tiltak. Hvis man ser på sitatet over, kan det være nærliggende å tro at en slik forhandling kan føre til at man får tiltak som strider imot det teorien vil definere som god utvikling. Dette fordi et parti vil legge spesielt vekt på noen tiltak, mens et annet parti vil vektlegge andre tiltak som viktige. I en slik forhandling kan man tenke seg at de politiske partiene holder hardt på det de mener er viktigst, og heller godtar ting de opprinnelig skulle ønske ikke var med. Ettersom Miljøpakken er et politisk kompromiss, er det stor sannsynlighet for at representantene fra de forskjellige partiene har ulike synspunkter på veibyggingen i pakken. Selv om dette er en mulig forklaring på hvorfor det blir vedtatt tiltak som, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, reduserer sjansen for måloppnåelse, forklarer det ikke hvorfor disse tiltakene får 50% av midlene i pakken. Det forklarer heller ikke bakgrunnen for at veikapasiteten skal utvides. For å belyse dette vil jeg gå nærmere inn på hvordan representantene fra de ulike partiene framer problemstillingen rundt veibyggingen.

Analyse - Hvordan politikerne som deltar i Miljøpakken framer veibyggingen

Denne oppgaven søker å besvare spørsmålene *“Er politikerne klar over at noen av tiltakene, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse?”* og *“Hvis ja, hvordan forklarer de at tiltakene likevel har blitt vedtatt?”*. Dette vil gjøres med bakgrunn i figur 3.2. Jeg har i intervjuene valgt å fokusere på ett aspekt fra hver boks i figuren som forklaringsfaktorer i analysen. Disse faktorene er ‘lokal kontekst’, ‘målsettinger’ og ‘kunnskapsforståelse’. Ved å analysere funnene i intervjuene ved hjelp av teorien om framing, vil jeg søke å identifisere mulige forklaringer på hvorfor politikerne velger å vedta tiltak som redusere sjansen for måloppnåelse. De utvalgte forklaringsfaktorene vil hjelpe til med å analysere hvordan politikerne framer veibyggingen, hvordan dette påvirker deres vurdering av situasjonen og hvordan dette igjen fører til en handling – hvorvidt man vedtar en Miljøpakke hvor 50% av midlene går til veibygging. Politikernes framing av veibyggingen vil også påvirke hvordan de ser problemsettingen rundt veibyggingen, og hva som anses som problemet som veibyggingen er en løsning på. Det at jeg har valgt ut noen forklaringsfaktorer og utelatt andre, tilsier ikke at de utelatte faktorene ikke kan ha virket inn. Både overordnede diskurser og oppfattelser, interesser, verdier, preferanser, forståelser og teorigrunnlag kan ha påvirket framingen. Det å skulle ta for seg forskningsspørsmålene med bakgrunn i alle faktorene ville blitt en uforholdsmessig stor jobb. De utvalgte forklaringsfaktorene vil likevel kunne belyse problemstillingen på en god måte.

Kontekst er valgt ut som en forklaringsfaktor fordi situasjonen i den lokale konteksten vil påvirke hva politikerne mener problemet som må løses er. Den globale konteksten er

representert i målsettingene om å redusere biltrafikk og klimagassutslipp. Målsettinger er valgt ut som en forklaringsfaktor fordi hver enkelt politiker kan ha målsettinger som påvirker hvordan de framer veibyggingen, og dermed hvorvidt det blir sett på som et godt eller et mindre godt tiltak. Kunnskapsforståelse er valgt ut som en forklaringsfaktor fordi det kan si noe om hvorvidt politikerne faktisk er klar over at en utvidelse av veikapasiteten reduserer sjansen for måloppnåelse. Deres kunnskapsforståelse vil også virke inn på hvilke tiltak de anser som gode og hvilke tiltak de anser som mindre gode gitt målsettingene, og hvordan de eventuelt mener at man likevel kan få måloppnåelse til tross for en utvidelse av veikapasiteten.

Venstre

Representanten fra Venstre gir i intervjuene uttrykk for at han er klar over at veibyggingen kan føre til at biltrafikken faktisk øker. Vedkommende ser likevel på veibygging som et nødvendig tiltak. Her trekker vedkommende inn situasjonen i *den lokale konteksten*, og peker på at "Trondheim by skal øke med 30 000 innbyggere de neste 10 årene" og at det store problemet i fremtiden er at det blir for mange trafikanter. Dette føres videre i vedkommendes *kunnskapsforståelse*, der representanten påpeker at man ved ikke å bygge ut veikapasiteten vil få kø, noe som vil føre til mer frustrasjon og da særlig for næringslivet. Det er derfor en *målsetting* å unngå kødannelser slik at befolkningen og næringslivet kommer seg frem.

I representantens forklaring på hvorfor man kan oppnå målsettingene selv om man bygger disse veiene, springer argumentene ut ifra vedkommendes *kunnskapsforståelse*. Representanten har forventinger om at CO₂-utslippene fra biler går kraftig ned. Dermed er det ikke den antatte befolkningsøkningen som er det største problemet.

"[...] jeg tror ikke at det er det som blir det store problemet i fremtiden, CO₂-utslipp, men jeg tror heller at det blir for mange trafikanter. Og da må vi bygge vei."

Samtidig trekker vedkommende også på et annet aspekt i sin *kunnskapsforståelse*, nemlig at man ved hjelp av et bedre og billigere kollektivsystem kan friste folk flest til å reise miljøvennlig. Vedkommende mener også at å sette opp en bomring nærmere byen vil føre til en høyere avvisningseffekt enn den som er i dag, og har derfor foreslått i bystyret at dette gjennomføres i Trinn 2 av Miljøpakken. Representanten mener det er viktig å bruke både restriktive og positive tiltak for å få folk over på kollektivtransporten, og at Venstre opprinnelig ønsket en pakke som var sterkere rettet mot kollektivtrafikken. Likevel ser representanten altså på veibygging som nødvendig for å unngå fremtidig kø. Vi kan dermed tenke oss en framing som går noenlunde slik:

Med flere innbyggere og trafikanter i Trondheim i fremtiden vil kødannelser kunne bli et problem for både befolkningen og næringslivet. Selv om vi satser på både positive og restriktive tiltak, er det ikke gitt at de miljøvennlige transportformene klarer å ta hele trafikkveksten. Befolkningsøkning vil dermed kunne gi flere biler på veiene. Flere biler på veiene gir mer kø, noe som fører til frustrasjon hos de som blir stående i køen. Kø bør begrenses, og veibygging er derfor nødvendig. Teknologikutviklingen vil likevel føre til at CO₂-utslippene fra biltrafikk blir redusert.

Arbeiderpartiet #1

Den første representanten fra Ap viser tydelig at hun er klar over hva veibyggingen kan føre til.

“Det er klart at det er mange som kan si at det er kritikkverdig når vi kaller det miljøpakke, at det ligger såpass stor andel av veibygging i pakken.”

Vedkommende ser likevel på veibygging som et nødvendig tiltak. *Den lokale konteksten* spiller her en stor rolle fordi E6 i Trondheim er hovedveien som binder Nord-Norge og Sør-Norge sammen.

“[...] man har en del avlastende veinett som ikke var på plass. Så det var vi helt nødt til å få på plass.”

I tillegg legger vedkommende vekt på befolkningsøkningen som et viktig aspekt, da hun mener at det i seg selv vil gi en økning i biltrafikken. Å få bygget et avlastende veinett blir sett på som nødvendighet, og forklares med utgangspunkt i to ulike *målsettinger*. Den første er at man ønsker å avlaste sårbare områder ved å styre biltrafikken unna sentrum, boligområder og skoleveier. Den andre er at man ønsker en bedre flyt i trafikken rundt byen, bedre fremkommeligheten for næringslivet og å unngå kødannelser.

Representanten trekker på sin *kunnskapsforståelse* for å forklare at Miljøpakken likevel kan gi måloppnåelse. Vedkommende peker på at man kan minske de negative effektene av veibyggingen ved å tilrettelegge for raskere og billigere kollektivtransport. På den måten kan bussen bli et reelt alternativ til bilen. Det samme kan man oppnå ved å tilrettelegge for sykling som transportmiddel og gange på kortere strekninger. Man må friste folk til å reise med miljøvennlige transportmidler, samtidig som man gjør det vanskeligere og mindre attraktivt å kjøre bil. For å få til dette har man gjort om tidligere vanlige felt til kollektivfelt slik at privatbilene blir stående i kø, man har innført bompenger og man har gjort det dyrere og vanskeligere å langtidsparkere i sentrumsområdene. Vi kan dermed tenke oss en framing som går noenlunde slik:

Det er et mål å få biltrafikk ut av sårbare områder, samt opprettholde flyt i trafikken for å unngå kødannelser og påfølgende kostnader for privatpersoner og næringsliv. For å få til dette er man avhengig av et avlastende veinett rundt byen. Ved å benytte seg av både restriktive og positive tiltak kan man tilrettelegge for økt bruk av miljøvennlig transport, samtidig som bilbruken reduseres. Dermed kan vi både bygge ut veier og oppnå målsettingene i Miljøpakken.

Arbeiderpartiet #2

Den andre representanten fra Ap innrømmer at hun er klar over at man ved å øke veikapasiteten også legger til rette for økt trafikk.

Representanten trekker blant annet på *den lokale konteksten* for å forklare hvorfor det likevel er riktig å bygge disse veiene. Det største problemet per i dag er mye tungtrafikk gjennom sentrum, mens E6 sør har kø og kapasitetsproblemer som går ut over kollektivtrafikkens fremkommelighet. Disse problemene vil øke i takt med befolkningsveksten.

“I dag står alt og stamper i et felt, og der står bussen også.”

Samtidig vil veibyggingen føre til at man oppnår *målsettingene* om å øke sikkerheten, få en bedre veistandard, øke fremkommeligheten og lede tungtrafikken utenfor byen.

Representanten trekker på sin *kunnskapsforståelse* for å forklare at Miljøpakken likevel kan gi måloppnåelse. Vedkommende mener man kan redusere den negative effekten av økt veikapasitet ved innføring av bommer sammen med heldekkende kollektivfelt. Ved å satse på både positive og restriktive tiltak, og ved å la mange tiltak jobbe samme, vil man kunne få folk til å bytte bilen med mer miljøvennlige transportmidler. Man er nødt til å ha en helhetlig transportpolitikk med mange tiltak som virker sammen.

“[Tiltakene] ble valgt fordi vi ønsket en helhetlig gjennomtenking av hvordan vi skulle få flere innbyggere til å transportere seg på en enklere og raskere måte, og vi skulle bidra til å redusere utslippene. Derfor kunne det ikke være ett virkemiddel.”

Vi kan dermed tenke oss en framing som går noenlunde slik:

Trondheim har i dag kø og kapasitetsproblemer på enkelte veistrekker, samt mye tungtrafikk gjennom sentrumsområdene. For å få bukt med disse problemene, trengs det en bedre standard på flere veilenker for å øke sikkerhet og fremkommelighet. Vi er klar over at dette kan gi økt biltrafikk, men denne effekten vil vi redusere med en kombinasjon av positive og restriktive tiltak som virker avvisende på biltrafikk og

øker bruken av miljøvennlige transportmidler. Vi kan dermed bygge ut de nødvendige veilenkene og likevel oppnå våre målsettinger.

Sosialistisk Venstreparti #1

Den første representanten fra SV er tydelig på at ved å bygge ut vei, tilrettelegger man for mer trafikk. Vedkommende peker på at:

“Du kan ikke bygge deg ut av trafikkproblemer, du må finne andre løsninger.”

Representanten er ikke overbevist om utbyggingsplanene, og mener at det satses for mye på vei. Likevel ser vedkommende et behov for noe veibygging, blant annet en avlastende ringvei. Her argumenteres det ut fra *den lokale konteksten*, hvor representanten peker på at hovedveisystemet i Trondheim lenge har fremstått som uferdig. Enkelte steder er det for dårlig kapasitet, samtidig som mye av trafikken går gjennom sentrumskjernen. Representanten mener at problemet som må løses er at det er for mye trafikk, støy og utslipp i sentrumsområdene. *Målsettingen* er dermed å få trafikk ut av sentrum. Den trafikken som er unødvendig bør reduseres, slik at trafikken som uansett er der kommer raskere og enklere frem. Dette vil føre til mindre støy og lokal forurensning.

Til tross for at vedkommende mener det satses for mye på veibygging i Miljøpakken, forklarer hun hvordan man kan øke sjansene for å nå målene med utgangspunkt i sin *kunnskapsforståelse*. Representanten ser på den mest effektive løsningen som en kombinasjon med flere ulikt tiltak som vil jobbe sammen.

“Også var det den kombinasjonen av å finne løsninger som gir et effektivt transportsystem for både buss og bil, men samtidig prøve å finne de tiltakene som kan få folk til å velge å bruke andre løsninger enn bilen.”

Ved å kombinere flere tiltak, vil man ha størst sjanse for å lykkes i å nå målsettingene. Vedkommende mener man treffer bra i tiltakene for kollektivtrafikk, sykling og gange, men at dagens bomsystem ikke er effektivt eller dekkende nok, og at man dermed har fått omkjøringsproblematikk og en lavere avvisningseffekt enn ønskelig. Rushtidsavgift i kombinasjon med et godt dekkende bomsystem blir sett på som det beste tiltaket for å begrense de negative effektene av veiutbyggingen. Hadde man i tillegg redusert veibygging ville man fått en enda større effekt på biltrafikken. Vi kan dermed tenke oss en framing som går noenlunde slik:

I dagens situasjon er det for mye trafikk i sentrumsområdene. Det er ikke behov for veibyggning i så stor grad som det er lagt opp til i pakken, men det er et behov for et veisystem som kan sluse trafikken utenom sentrum. For å minske den økte trafikkmengden en slik veibyggning kan føre til, bør vi satse hardere på restriktive tiltak i form av bomring og rushtidsavgift. Dette, sammen med satsning på miljøvennlige transportformer, kan holde biltrafikken på et lavt nivå. Vi kan derfor bygge disse veiene og fortsatt få måloppnåelse.

Sosialistisk Venstreparti #2

Den andre representanten fra SV ser på utbyggingen av veier som noe muliggjør og fører til økte trafikkmengder. Noe av veibyggningen fører også til at det blir for høy konkurranse mellom bil og miljøvennlige transportmidler. Vedkommende sier derfor at:

“[...] i mitt bilde så ville jo en optimal fordeling vært annerledes.”

Likevel uttaler representanten videre at:

“Til en viss grad så er det jo viktig å bygge ut veikapasiteten så man ikke har kødannelse der man ikke klarer å få bilistene over på annen transport.”

Representanten trekker her på sin *kunnskapsforståelse* for å forklare hvorfor det likevel er riktig å bygge noen av disse veiene. Kø gir mer utslipp enn flyt i trafikken, og problemet som må løses er dermed kødannelser. I tillegg trengs det en forbedring av noen flaskehalser. Representanten mener at løsningen på kødannelse er veibyggning, til tross for at økt veikapasitet muliggjør økte trafikkmengder. I tillegg trekker representanten på *den lokale konteksten* og hvordan blant annet på byens topografi - at den ligger lavt med bratte bakker på ‘alle sider’ - spesielt i vinterhalvåret fører til betydelige utfordringer med tanke på sikkerhet og fremkommelighet. Det er derfor nødvendig med en oppgradering av veinettet. *Målsettingen* er å redusere kødannelser, få en mer effektiv omkjøring rundt byen slik at man sparer bykjernen for trafikk og minsker lokale utslipp, og å gjøre om tidligere transportårer til miljøgater for å redusere bilens attraktivitet.

Til tross for at vedkommende mener at en optimal fordeling ville vært annerledes, forklarer hun hvordan man kan øke sjansene for å fortsatt nå målene med utgangspunkt i sin *kunnskapsforståelse*. Dagens innkrevningssystem forrykker trafikkmønsteret og fører til mer trafikk i sentrum. En gjennomkjøringsavgift i sentrum og en mer jevn fordeling av utgiftene i befolkningen, blir sett på som en bedre og mer effektiv løsning. Det burde vært satset ytterligere på kollektivløsninger. Ved å sette inn flere tiltak samtidig kan den negative effekten av

veibyggningen minskes, og man kan dermed likevel få ønsket effekt og tilslutt måloppnåelse. Vi kan dermed tenke oss en framing som går noenlunde slik:

Kø gir høyere utslipp per kjøretøykm. enn flyt i trafikken. Kø bør derfor begrenses. I tillegg er det viktig å få trafikk ut av sentrum og minske lokale utslipp. Ved å bygge ut et ringveisystem og løse opp noen flaskehalser, vil vi kunne fjerne mye av sentrumstrafikken samtidig som kødannelser reduseres. Vi er klar over at veibyggning gir økt trafikk. Derfor er det viktig å minske privatbilens konkurranseevne i forhold til kollektivtrafikken, ved å satse på kollektivløsninger og å implementere flere tiltak samtidig. På denne måten kan vi både bygge ut de nødvendige veiene og nå våre målsettinger.

Miljøpartiet de Grønne

Representanten fra MdG er tydelig klar over hva en utvidelse av veikapasiteten kan føre til.

“Vi mener jo at det er et paradoks at du på den ene siden skal ha målsettinger om reduserte utslipp fra veitrafikken, og på den andre siden skal øke kapasiteten i veinettet.”

Dette er den eneste representanten som tydelig sier at de ikke ønsker en utvidelse av veikapasiteten, og vedkommende trekker dermed ikke inn *den lokale konteksten* som en forklaring på hvorfor veiene er nødvendige. Vedkommende sier likevel at hans parti ikke er så fundamentalistiske at de mener at man aldri mer skal bygge én eneste meter vei noe sted, men at de som "et ekstremistisk miljøparti [alltid vil] presse på for å få lagt lista litt høyere". Vedkommende mener at *målsettingen* med veibyggningen er:

“[...] å øke kapasiteten for veitransport. Det er vanskelig å se det som noe annet. Og derfor er jo vi veldig skeptiske til [veiprojektene] og prøver å begrense dem.”

Representanten peker på at hans parti ikke deler denne målsettingen, og at de har vært med i pakken på grunn av *egne målsettinger* – å begrense omfanget og dempe skadevirkningene av veiutbyggingen og å få inn flest mulig miljøvennlige tiltak i pakken. De er fornøyd med det de har oppnådd, gitt utgangspunktet.

“Selv om vi i de Grønne ikke er overbevist om nødvendigheten av de store veiutbyggingene, så innser vi jo at det er et stort flertall for å bygge disse veiene uansett hva vi måtte mene. Så nå får vi da altså de veiene som uansett ville kommet, også får vi i tillegg en del andre tiltak som kanskje ikke ville kommet uten denne pakken.”

Representanten trekker på sin *kunnskapsforståelse* for å forklare hvordan man kan øke sjansen for måloppnåelse. Vedkommende legger spesielt vekt på at man ved å ha et godt kollektivtilbud samtidig som man legger restriksjoner på veikapasiteten, har størst sjanse for måloppnåelse. Dagens innkrevningssystem sees heller ikke på som godt nok. Representanten anser det som nødvendig å tette hullene i systemet, slik at man får et bedre system som også oppfattes som mer rettferdig av byens innbyggere.

“Det er jo et paradoks, for alle vet jo at økt veikapasitet stimulerer til økt bruk av bil. På den annen side må man være realistisk også. Det er en vanskelig avveining mellom hva som er behov og hva som er begjær. [...] hvis det er for liten kapasitet så skaper jo det problemer for kollektivtrafikken og myke trafikanter, så man må finne en balanse. Men vi mener vel i utgangspunktet at å redusere veikapasiteten er nødvendig. Vi må sette inn plagsomme tiltak for bilismen for å redusere omfanget [...]. Samtidig må vi gjøre det mer attraktivt å reise kollektivt.”

Den beste måten å redusere den økningen i biltrafikken og CO₂-utslippene som veibyggingen vil føre til, er en reduksjon i eller ingen utbygging av veikapasiteten. Dette må implementeres sammen med restriktive tiltak rettet mot biltrafikken og en sterk satsning på miljøvennlige transportformer. På den måten har man størst sjanse for å få ønsket måloppnåelse. Vi kan dermed tenke oss en framing som går noenlunde slik:

Økt veitrafikk vil føre til økte biltrafikkmengder og økte CO₂-utslipp. Veibyggingen bør derfor begrenses. Når flertallet likevel har bestemt seg for at veiene skal bygges, vil vi søke å redusere de negative effektene av veibyggingen og jobbe aktivt for at miljøvennlige transportformer får en så stor andel av midlene som overhodet mulig. Dette, sammen med restriktive tiltak rettet mot biltrafikken, kan føre til at CO₂-utslippene ikke øker like mye som de kunne ha gjort.

Diskusjon

Gjennom å analysere intervjuene med hver enkelt politiker i lys av teorien om framing, har jeg søkt å besvare spørsmålene *“Er politikerne klar over at noen av tiltakene, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse?”* og *“Hvis ja, hvordan forklarer de at tiltakene likevel har blitt vedtatt?”*. Alle politikerne viser tydelig at de er klar over at en utvidelse av veikapasiteten kan føre til økte biltrafikkmengder. Flere sier det direkte, mens andre gir uttrykk for det gjennom sine uttalelser. I gjennomgangen av hvordan politikerne forklarer at tiltakene likevel har blitt vedtatt, har jeg sett på to mulige forklaringer. Disse dreier seg om ‘hvorfor veibyggingen blir sett på som et riktig

tiltak, til tross for hva det kan føre til' og 'hvordan man kan øke sjansene for likevel å nå de ønskede målsettingene'.

I spørsmålet om hvorfor veibyggingen blir sett på som et riktig tiltak, trekker representantene på den lokale konteksten, sin kunnskapsforståelse og hva som er målsettingen med veibyggingen. Forklaringene som går igjen i den lokale konteksten er at den kommende befolkningsveksten vil øke transportbehovet betraktelig, at kø og kapasitetsproblemer går ut over kollektivtrafikkens fremkommelighet, at veisystemet ikke er godt nok rustet til å takle fremtidens trafikk og at man har for mye trafikk i sentrums- og boligområder. Forklaringene som stammer fra representantenes kunnskapsforståelse er at kø vil føre til økte utslipp og økt støy, samt økte kostnader for privatpersoner og næringsliv. Forklaringene knyttet til målsettingene man ønsker å oppnå ved å bygge disse veiene, er at kø i størst mulig grad bør unngås, trafikken bør ledes utenom sentrums- og boligområdene og at man ved å få implementert et sikkert og helhetlig veisystem kan bedre fremkommeligheten for kollektivtrafikk og øke trafiksikkerheten.

I forklaringene for hvordan man kan øke sjansene for likevel å nå de ønskede målsettingene, trekker samtlige representanter på sin kunnskapsforståelse. De forklaringene som går igjen er at man ved å satse på positive tiltak rettet mot miljøvennlige transportformer i kombinasjon med restriktive tiltak rettet mot bilismen, kan motvirke økningen i biltrafikkmengdene som veibyggingen gir. De positive tiltakene som nevnes går i hovedsak på at man skal tilrettelegge for at miljøvennlige transportformer blir et reelt alternativ til bilen. De restriktive tiltakene som nevnes er i hovedsak bompengedekning og omgjøring av bilfelt til kollektivfelt. En representant nevner også at CO₂-utslippene vil gå ned i takt med den teknologiske utviklingen, og at det derfor er kø og trengsel som er det største problemet.

Disse funnene kan sees i sammenheng med Winsvold (2010) sine funn. Winsvold fant i sin studie at politikere i mange tilfeller har en forståelse av viktige sammenhenger og aspekter innenfor transportfeltet som ikke alltid samsvarer med den forståelse forskere har. Han trekker spesielt frem spørsmålet om hvorvidt det er mulig å bygge seg ut av trafikkproblemer som et godt eksempel. Flere av politikerne som ble intervjuet i Winsvold sin studie mente at en kapasitetsutvidelse vil bidra til å løse køproblemer, mens de samtidig har liten tro på at økt veikapasitet fører til økt biltrafikk.

De aller fleste politikerne jeg intervjuet var klar over at økt veikapasitet fører til økt biltrafikk. Men de fleste mente samtidig at veibygging ville være en løsning både på de kø- og kapasitetsproblemene man har i dag og de som vil komme i fremtiden. De ulike forklaringene på hvorfor denne veibyggingen likevel er riktig å gjennomføre, er at CO₂-utslippene uansett vil reduseres ved hjelp av teknologisk utvikling og at man kan motvirke de økte biltrafikkmengdene

ved hjelp av restriktive tiltak rettet mot biltrafikken. Det ville vært interessant å undersøke andre, lignende case for å se om man finner igjen noen av de samme forklaringene og forståelsene der.

Konklusjon

Ut ifra de resonnementene som er gjengitt tidligere i kapittelet, kan man lage en figur som illustrerer hvordan politikerne vurderer situasjonen ut ifra sin framing av veibyggingen og Miljøpakken. Hvordan man ser på og forstår faktorene i første ledd vil påvirke hvordan man framer situasjonen man er i. Hvordan man framer situasjonen vil påvirke hvordan man vurderer den samme situasjonen, og hvilke resonnementer man trekker. Denne vurderingen av situasjonen fører til en handling - de avgjør hvorvidt de ønsker å delta eller ikke delta i Miljøpakken.



Figur 6.1 – Hvordan forklaringsfaktorene bidrar til politikernes framing, og dermed deres vurdering av situasjonen og deres handlinger.

I Miljøpakken i Trondheim har politikernes oppfattelser av lokal kontekst, målsettinger og kunnskapsforståelse resultert i en framing av problemet som tilsier at de likevel kan oppnå målsettingene de har satt seg. Forklaringene som nevnes er at teknologiutviklingen vil føre til at CO₂-utslippene uansett reduseres, at Miljøpakken muliggjør miljøvennlige tiltak som ikke ville blitt implementert uten pakken, og at avbøtende tiltak vil dempe økningen i biltrafikk som den nye veikapasiteten gir. Dermed kan politikerne vedta en Miljøpakke med mye veibygging, og likevel mene at de kan nå målsettingene de har satt seg.

Overordnet analyse og diskusjon

Jeg vil nå diskutere disse funnene mer overordnet, i lys av teorien om framing og skala. Ved å diskutere funnene fra det konkrete caset i et mer overordnet perspektiv, vil jeg nå søke å gjøre forståelsen av hvorfor og hvordan politikerne velger å vedta tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse både bredere og dypere.

Framing og problemsetting i Miljøpakken

Ifølge hovedmålsettingen til Miljøpakken er problemene som må løses “å redusere CO2 utslippene, begrense biltrafikken og forbedre tilbudet for fotgjengere, syklister og kollektivtrafikanter” (Trondheim kommune 2008a:1). I diskusjonen over har jeg sett på hvordan politikerne framer veibyggingen, og hvorfor det blir sett på som en nødvendighet.

“How the problem is framed influences what the problem is understood to be, [...] and thus the alternatives or means that are recommended and implemented” (Tennøy 2012:277-278).

Hver enkelt representant framer veibyggingen ut ifra et problem. Hva de mener problemet som skal løses er, vil derfor påvirke hva som blir sett på som mulige løsninger til dette problemet. Veibyggingen blir i de fleste tilfellene sett på som en løsning på et *annet problem* enn det som er definert i hovedmålsettingen. Disse problemene er; en økende befolkning som fører til økende køproblematikk; for mye trafikk, støy og utslipp i sentrum, boligområder og langs skoleveier; manglende flyt i trafikken rundt byen; og dårlig fremkommelighet for kollektivtransport og næringsliv. Løsningen på alle disse problemene er å bygge et avlastende veinett som fører trafikken utenom pressområdene, og som fører til bedre flyt. Det er kun én representantene (MdG) som ser på problemet som må løses i samsvar med hovedmålsettingen i Miljøpakken. Vedkommende ser på problemet som må løses som en kommende økning i biltrafikken, med påfølgende økte CO₂-utslipp. Løsningen på dette problemet er å *ikke* bygge ut veikapasiteten, men heller satse sterkere på restriktive tiltak rettet mot biltrafikken og positive tiltak rettet mot miljøvennlige transportformer.

Her ser vi at kun én av representantene framer veibyggingen i henhold til prinsippene i SAT for redusert biltrafikk. Resten av representantene mener at veibyggingen er en nødvendig løsning på et problem. Dette problemet blir i hovedsak sett på som enten 'kø og kapasitetsproblemer' eller 'for mye trafikk, støy og utslipp i sentrums- og boligområder'. I alle disse tilfellene blir veibygging sett på som løsningen. Dette til tross for at alle representantene er klar over at veibygging gir økte biltrafikkmengder. Representantene mener at man vil motvirke denne effekten ved å innføre restriktive tiltak mot biltrafikken, samtidig som man tilrettelegger for miljøvennlige transportformer.

Så hvordan er det mulig at politikerne velger å vedta tiltak de vet reduserer sjansen for måloppnåelse? En forklaring er at de ser på veibyggingen som et riktig tiltak, fordi det er løsningen på et problem de mener bør løses. De negative effektene ønsker de å redusere ved å innføre avbøtende tiltak, slik som bompengeneinnkreving og satsing på miljøvennlige transportmidler. Men veibyggingen er i liten grad løsningen på problemene man søker å løse i hovedmålsettingen, nemlig å redusere CO₂-utslipp, begrense biltrafikken og forbedre tilbudet for fotgjengere, syklistene og kollektivtrafikanter. Så hvordan kan veibyggingen likevel sees på som en løsning? Dette vil jeg diskutere i neste avsnitt.

Skala

I sin diskusjon om framing og skala, påpeker Lowe (2011) at ulike skalaer påvirker hva vi framer problemet til å være. Hun argumenterer for at man bør definere hvilken skala man jobber i eller benytter seg av. Dette er i liten grad gjort i Miljøpakken. For å belyse hvordan skala kan ha virket inn på politikernes problemsetting, vil jeg definere hvilken skala de ulike elementene i hovedmålsettingene kan tenkes å operere i. Deretter ser jeg på hvordan politikernes problemforståelse kan knyttes til skala.

Hovedmålsettingen i Miljøpakken består av problemer på både lokalt og globalt nivå. Mens det å redusere CO₂-utslipp kan sees på som en løsning på et globalt problem, kan det å redusere biltrafikken og forbedre tilbudet for miljøvennlige transportmidler sees på som lokale tiltak for å oppnå dette. Å redusere biltrafikken og øke attraktiviteten til miljøvennlige transportformer kan også sees på som løsninger på lokale problemer, som å redusere støy og svevestøv, forbedre det lokale miljøet og øke sikkerhet, fremkommelighet og trivsel i befolkningen. Hovedmålsettingen er derfor rettet både mot globale og lokale problemer. Man kan dermed si at hovedmålet som skal løses i miljøpakken i hovedsak er et globalt problem med gode lokale effekter.

Når det gjelder politikernes framing av veibyggingen, er det kun én som kan sies å se på veibyggingen i et globalt perspektiv. Representanten fra MdG mener problemet som må løses er en kommende økning i biltrafikken, med påfølgende økte CO₂-utslipp. Vedkommende ser på problemet som må løses som et globalt problem. Veibyggingen er derfor ingen løsning, da det heller vil gjøre problemet verre. De øvrige representantene mener i hovedsak at problemene som kan løses ved hjelp av veibygging er 'kø og kapasitetsproblemer' og 'for mye trafikk, støy og utslipp i sentrums- og boligområder'. Selv om problemene er et resultat av økte biltrafikkmengder, mener man likevel løsningen er å bygge mer vei. Representantene ser på problemene som lokale utfordringer, og problemet løses dermed i et lokalt perspektiv. Det er lokalpolitikere som har vedtatt pakken, så dette kan selvfølgelig være noe av grunnen. Lokalpolitikernes 'jobb' er å ta hensyn til lokale interesser og utfordringer. Men det er samtidig de selv som har satt hovedmålsettingene, og det er dette man i hovedsak bør jobbe for.

Når den tidligere problemstillingen ikke lenger gir oss et godt grunnlag for å løse problemet, kan man ifølge Schön (1983) reframe problemet og dermed forandre situasjonen eller skalaen. Når man vurderer situasjonen på nytt opp mot den nye problemstillingen, kan nye løsninger identifiseres. Dette kan sees i sammenheng med Lowe (2011) sin argumentasjon om at planleggere og politikere kan skifte skala for å identifisere alternative løsninger. Skala påvirker som nevnt hva vi framer problemet til å være, og ved å skifte skala kan man identifisere nye problemer som må løses. Spørsmålet er dermed hvorvidt pakken hadde sett annerledes ut hvis representantene hadde frammet veibyggingen i et globalt fremfor et lokalt perspektiv.

Forandring av skala kan brukes både i positiv og negativ forstand. Forandring av skala kan brukes positivt ved at skalaen forandres slik at et uløselig problem faktisk blir mulig å løse. Men forandring av skala kan også brukes negativt ved at skalaen forandres for å legitimere ønskede tiltak. De identifiserte problemene i den lokale skalaen er ikke uløselige uten veibygging, og man kunne simpelthen valgt å ikke bygge ut veikapasiteten. Ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk ville dette faktisk ført til større sannsynlighet for å oppnå målsettingene. Her er forandring av skala ikke blitt brukt i positiv forstand. Gitt det globale problemet som skulle løses, å redusere CO₂-utslipp, er veibygging ingen løsning. Man kan dermed tenke seg at politikerne i Trondheim bevisst har gått fra den globale skalaen i hovedmålsettingen, og ned på et lokalt nivå for å identifisere problemer hvor veibygging er en mulig løsning. Skala kan dermed ha blitt brukt i negativ forstand, for å legitimere et ønske om veibygging.

Hvis man ser på hvordan politikerne framer veibyggingen, så er det mye som tyder på at veibygging hele tiden har vært en viktig del av pakken. Politikerne er klar over sammenhengen mellom økt veikapasitet og økte transportvolumer, men veibygging blir likevel sett på som

løsningen på de problemene som finnes. På Miljøpakkens internettsider står det skrevet at “det finnes ikke nok penger på offentlige budsjetter alene til en rask og massiv utbygging av transportsystemet. Derfor ble Miljøpakken for transport vedtatt av Trondheim kommune i 2008 [...]”¹⁶. Videre står det å lese i vedtaket av Transportplan for Trondheim 2006-2015 at “bystyret mener hensynet til miljø, trafikksikkerhet og fremkommelighet tilsier at det er tvingende nødvendig å fullføre utbyggingen av hovedveinettet i Trondheim [...]”¹⁷. Hvorvidt veibyggingen faktisk var grunnen til at Miljøpakken ble initiert vil man nok aldri få vite. Svaret er sannsynligvis at å få ferdigstilt utbyggingen av veinettet var hovedmålsettingen til enkelte av representantene, mens det ikke var det for andre. Enkelte av mine representanter har likevel påpekt at det er en grunn til at Miljøpakken ble initiert på det tidspunkt den gjorde, og at det kun var en måte å skaffe midler til disse veiene man ønsket å bygge. En forklaring på hvorfor politikerne vedtar tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse, er dermed at politikerne primært har satt lokale målsettinger foran de globale.

Endring av frames

Men hvordan kan de representantene som kanskje ikke hadde utbygging av veinettet som hovedmålsetting, nå likevel argumentere for veienes nødvendighet? Som nevnt i kapittel 2, kan frames forandre i et politisk hendelsesforløp. Politikere blir sett på som agenter i konstant forandring, ettersom de hele tiden responderer på den situasjonen de befinner seg i. Etter hvert som en politisk situasjon utvikler seg, vil politikerne blant annet få ny kunnskap om hvordan ulike tiltak fungerer og om mulige sammenhenger man ikke tidligere var klar over. Rein og Schön (1993) legger vekt på at slike endringer av frames skjer over tid. De peker på at endringer av frames kan skje både bevisst og ubevisst. I dette tilfellet er det ingenting som tilsier at representantene har vært klar over og reflektert over egne frames, og at skifte i frames er en bevisst handling. Men en endring av frames kan også skje ubevisst. Dette *kan* være på grunn av kognitiv dissonans - at skillet mellom våre overbevisninger og våre handlinger blir så stort at vi tilpasser våre overbevisninger til våre handlinger. Dette kan til dels være en bevisst handling, men det er ikke dermed sagt det fører til en refleksjon over egne frames. Men det kan også foregå en gradvis endring over tid, hvor man plutselig oppdager at man nå ser annerledes på noe enn man gjorde for en stund siden.

¹⁶ <http://miljopakken.no/om-miljoepakken/bakgrunn>

¹⁷ <http://www.trondheim.kommune.no/attachment.ap?id=30029>

Når det gjelder politikerne jeg har intervjuet, forklarer og argumenterer alle, bortsett fra én, for veibyggingen på forholdsvis lik måte. Mange av de samme begrunnelsene, forklaringene og målsettingene går igjen, noe som taler for at representantene framer situasjonene ganske likt. Dette *kan* være et resultat av kognitiv dissonans, men også av en gradvis og ubevisst endring av frames over tid. Representantene har likevel beholdt noe av sine egne frames. Spørsmålet er hvorvidt det har foregått en endring av frames fra motstridende til felles? Miljøpakken er et politisk kompromiss mellom seks politiske partier, og det er ikke utenkelig at man startet opp med til dels motstridende frames. Et mulig scenario kan være at noen politikere fikk trumfet gjennom veibyggingen fordi de var i stort flertall. Dette kan ha påvirket oppfattelsene og forklaringene til de resterende politikerne. Når det nå er såpass stor konsensus om hvorfor veibyggingen er nødvendig, kan dette tyde på at man over tid og gjennom diskusjoner har oppnådd felles frames. Siden frames endres over tid, er det umulig å svare klart på om dette har vært tilfellet her. Politikerne ble intervjuet én gang en god stund etter oppstarten av prosessen. Det finnes dermed ikke noe godt sammenligningsgrunnlag, men det er likevel viktig å holde muligheten åpen. Det kan også være som representanten for MdG sier:

“[...] når man oppnår et kompromiss innad i forhandlinger så blir du jo ansvarlig for hele pakken, så da går du gjerne ikke ut å kritiserer deler av kompromisset offentlig. Det ville være litt kontraproduktivt. Så det ligger jo i kompromissets natur at alle partene har fått noe og alle partene har måttet gi noe. Du kan ikke egentlig gå ut i noen særlig grad å kritisere det kompromisset du selv har vært med på å utforme.”

Videre forskning

Et forslag til videre forskning kan, ut ifra andre mulige forklaringer på hvorfor politikerne vedtar tiltak som reduserer sjansen for måloppnåelse, være å se på hvorvidt de ulike politikerne *faktisk* har akseptert og forstått alt som ligger i ekspertkunnskapen eller om det finnes avvik. Dette kan gjøres ved først å undersøke hvorvidt politikerne selv mener de aksepterer ‘hele’ ekspertkunnskapen, for deretter å bryte ned ekspertkunnskapen i punkter og undersøke hvorvidt de aksepterer hvert enkelt punkt. På den måten kan man få frem synspunkter som ellers kunne forblitt skjult. Det kan også være interessant å undersøke hvorvidt politikerne faktisk aksepterer intensjonen om å redusere biltrafikk. Har man akseptert en snevrere del av intensjonen enn man offentlig gir uttrykk for? Gjemmer de seg bak en målsetting uten å faktisk akseptere alt som ligger i intensjonen? Eller velger de bevisst å handle på en måte som ikke er i tråd med intensjonen?

Kapittel 8

Konklusjoner

I denne oppgaven har jeg forsøkt å besvare spørsmålene:

- *Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?*
- *Er politikerne klar over at noen av tiltakene, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse?*
- *Hvis ja, hvordan forklarer de at tiltakene likevel har blitt vedtatt?*

For å besvare disse spørsmålene tok jeg først for meg de viktigste prinsippene i teorien om samordnet areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk, og så på hvorvidt Miljøpakken kan sies å følge disse prinsippene. Deretter tok jeg for meg det største avviket mellom teorien og pakken, nemlig den store andelen veibygging. Ifølge teorien vil utvidelse av veikapasiteten føre til at sjansen for å nå den ønskede målsettingen reduseres. Likevel er veibygging bevilget 50% av midlene i pakken. Jeg ønsket å undersøke om politikerne er klar over at dette tiltaket faktisk reduserer sjansen for måloppnåelse, og hvordan deres framing av situasjonen påvirker hvordan de forklarer at veibygging er med i pakken når de vet hvilke konsekvenser det kan ha. For å besvare det siste spørsmålet diskuterer jeg 'hvorfor veibyggingen blir sett på som et riktig tiltak, til tross for hva det kan føre til' og 'hvorfor man kan øke sjansene for likevel å nå de ønskede målsettingene'.

Er det godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse?

For å besvare dette spørsmålet gikk jeg først gjennom prinsippene i samordnet areal- og transportplanlegging. Denne teoretiske tilnærmingen ble valgt ut ifra den definerte hovedmålsettingen i Miljøpakken. Den valgte teorien sier noe om hvordan man bør planlegge areal- og transportutviklingen for å nå et mål om reduserte biltrafikkmengder og CO₂-utslipp. Jeg satte opp 5 punkter som jeg sammenlignet med tiltakene i Miljøpakken. Disse punktene var:

- Arealutvikling med fokus på fortetting
- Arealutvikling med fokus på riktig lokalisering av handel og næring
- Positive tiltak rettet mot miljøvennlige transportmidler

- Ny veikapasitet
- Restriktive tiltak rettet mot biltrafikken

På to av punktene var det godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse, nemlig ‘positive tiltak rettet mot miljøvennlige transportmidler’ og ‘restriktive tiltak rettet mot biltrafikken’. Disse tiltakene følger i stor grad prinsippene i den valgte teorien, og øker derfor sannsynligheten for at man får måloppnåelse. På punktet ‘arealutvikling med fokus på riktig lokalisering av handel og næring’ var det delvis samsvar. På de to siste punktene, ‘arealutvikling med fokus på fortetting’ og ‘ny veikapasitet’, var det derimot ikke godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse. Disse tiltakene følger ikke prinsippene i SAT for redusert biltrafikk i stor nok grad. Sannsynligheten for at man når målsettingene vil dermed reduseres med disse tiltakene.

Hvorvidt Miljøpakken faktisk vil føre til måloppnåelse er det vanskelig å si noe sikkert om. Selv om den valgte teorien gir gode svar på hvordan ulike tiltak vil fungere, er det likevel vanskelig å forutse absolutt alle utfall. Dette fordi tiltakene implementeres i et system av organisert kompleksitet, og et tiltak kan forplante seg utover i systemet. I tillegg er det ikke slik at hvert eneste tiltak har en bestemt effekt. Det å vekte tiltakene mot hverandre for å konkludere om hvorvidt det er godt samsvar mellom tiltakene og ønsket måloppnåelse er ikke fruktbart. Jeg valgte derfor å konkludere ut ifra alle tiltakene sett i sammenheng.

Noen tiltak vil øke sjansen for at man når den definerte målsettingen i Miljøpakken, mens andre tiltak vil redusere denne sjansen. Ettersom det ikke er mulig å vekte effekten av hvert enkelt tiltak, er det vanskelig å si sikkert hvorvidt måloppnåelse er en reell mulighet. Selv om Miljøpakken inneholder flere gode tiltak, investeres 50% av midlene i pakken i tiltak som, ifølge prinsippene i SAT for redusert biltrafikk, reduserer sjansen for måloppnåelse. En så stor usikkerhet i hvorvidt tiltakene faktisk fører til måloppnåelse, ledet til at det ble konkludert med at det ikke er godt samsvar mellom tiltakene i Miljøpakken og ønsket måloppnåelse. Dette la grunnlaget for min neste analyse.

Er politikerne klar over at noen av tiltakene, ifølge ekspertkunnskapen, reduserer sjansen for måloppnåelse?

Mine intervjuer viste at alle de intervjuede representantene for partiene som deltar i Miljøpakken, er klar over at en utvidelse av veikapasiteten fører til økte biltrafikkmengder. De fleste sa

ekspisitt at de er klar over dette, mens noen få implisitt ga uttrykk for dette i intervjuet. Dette leder videre til det siste forskningsspørsmålet.

Hvis ja, hvordan forklarer de at tiltakene likevel har blitt vedtatt?

For å besvare dette spørsmålet valgte jeg å undersøke 'hvorfor veibyggingen blir sett på som et riktig tiltak, til tross for hva det kan føre til' og 'hvordan politikerne forklarer at man kan øke sjansene for likevel å nå de ønskede målsettingene'.

Veibyggingen blir av flere sett på som et riktig tiltak ut ifra representantenes framing. Hvordan de vurderer situasjonen i den lokale konteksten, hva som er målsettingen med veibyggingen og deres kunnskapsforståelse spiller inn. I den lokale konteksten ble det pekt på at den antatte befolkningsveksten vil øke transportbehovet betraktelig. Samtidig ble det pekt på at kø og kapasitetsproblemer går ut over kollektivtrafikkens fremkommelighet, at veisystemet ikke er godt nok rustet til å takle den fremtidige trafikken og at man har for mye trafikk i sentrums- og boligområder. Disse problemene antas å forverres med en økende befolkning. Representantenes kunnskapsforståelse tilsier at kø vil føre til økte utslipp og økt støy, samt økte kostnader for privatpersoner og næringsliv. Kø bør derfor unngås. Når det gjelder målsettingene man ønsker å oppnå ved å bygge disse veiene, pekes det på at trafikken bør ledes utenom sentrums- og boligområdene. Ved å få implementert et sikkert og helhetlig veisystem kan fremkommeligheten for kollektivtrafikk forbedre og trafikksikkerheten økes. I tillegg vil man fjerne tidligere flaskehalser, noe som fører til at kødannelser reduseres.

Alle representantene er klar over at veiprosjektene kan føre til økte biltrafikkmengder. Flere mener likevel at man kan nå målsettingene. Representantene argumenterer her ut ifra sin kunnskapsforståelse. Ved å satse på positive tiltak rettet mot miljøvennlige transportformer i kombinasjon med restriktive tiltak rettet mot bilismen, kan man likevel få måloppnåelse. Dette fordi disse tiltakene reduserer de økte biltrafikkmengdene som veibyggingen gir. Av positive tiltak er det tilrettelegging for at miljøvennlige transportmidler blir et reelt alternativ til bilen som nevnes. Av restriktive tiltak er det i hovedsak bompengedekning og omgjøring av bilfelt til kollektivfelt som nevnes. Med disse tiltakene kan man, ifølge de fleste representantene, nå Miljøpakkens målsettinger.

Argumentene for at tiltakene har blitt vedtatt er kort fortalt at politikerne forstår situasjonen slik at man kan nå målsettingene ved å gjennomføre veiprosjektene, samtidig som man innfører restriktive og positive tiltak.

Miljøpakke?

Basert på diskusjonen over kan et avsluttende spørsmål være hvorvidt Miljøpakken faktisk vil bidra til å redusere miljøproblemene. Miljøpakken er ambisiøs. Politikerne har vedtatt en pakke hvor hele 50% av midlene går til tilrettelegging og forbedring av miljøvennlige transportalternativer. Det er satset stort på å forbedre busstilbudet gjennom økt frekvens, bedre rutetilbud og lavere satser. Samtidig skal det tilrettelegges for at gange og sykling blir gode transportformer. Politikerne satser på å kombinere positive og restriktive tiltak for å få folk ut av bilen og over på kollektivtrafikk, sykkel eller gange. Dette er helt i tråd med prinsippene i teorien om samordnet areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk. Det er likevel ikke til å komme unna at en utbygging av veikapasiteten vil føre til at bilens konkurranseevne kan bli styrket i stedet for svekket. Selv om de foreløpige resultatene etter innføring av bompenger og et bedret kollektivtilbud med reduserte priser er positive, vet vi ikke hvordan utviklingen av biltrafikkmengdene vil bli på sikt når de nye veiene er bygget. Ved å bevilge 50% av midlene til å utvide veikapasiteten har man, i henhold til prinsippene i samordnet areal- og transportplanlegging, tilrettelagt for at biltrafikkmengdene kan øke. En arealutvikling hvor 40% av ny næring, handel og service kan lokaliseres utenfor kollektivbuen kan, sammen med en fortettingsstrategi som i verste fall kan føre til byspredning, føre til økt avhengighet av bil. I verste fall fører alt dette til at man får økte biltrafikkmengder i stedet for en reduksjon. En viktig forklaring er at politikerne valgte å frame problemene i en lokal skala fremfor en global.

Referanser:

- Aas, H., Minken, H. & Samstad, H. 2009. *Myter og fakta om kjøprising*. TØI-rapport 1010/2009. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Festinger, L. 1957. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Row Peterson, Evanston.
- Helsedirektoratet. 2011a. *Luftforurensning*. [URL] Tilgjengelig på:
<http://www.helsedirektoratet.no/folkehelse/miljorettet-helsevern/luftforurensning/Sider/default.aspx>
- Helsedirektoratet. 2011b. *Fysisk aktivitet*. [URL] Tilgjengelig på:
<http://www.helsedirektoratet.no/folkehelse/fysisk-aktivitet/anbefalinger/Sider/default.aspx>
- Hull, A. 2011. *Transport Matters: Integrated approaches to planning city-regions*. Routledge, London
- Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, New York
- Juvkam, D., Kann, F., Lian, J.I., Samuelsen, R. & Vanberg, V. 2011. *Storbyregioners funksjonelle grenser*. NIBR-rapport 2011:16. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Jørgensen, M. & Phillips, L. 2002. *Discourse Analysis as Theory and Method*. Sage Publications Ltd, London
- Litman, T. 2009. *Generated Traffic and Induced Travel. Implications for Transport Planning*. Victoria Transport Policy Institute, Victoria
- Lowe, K. 2011. *Neighborhood, City, or Region: Deconstructing Scale in Planning Frames*. Berkeley Planning Journal, 24(1).
- Marshall, C & Rossman, G. 2011. *Designing qualitative research*, 5th edition. Sage Publications Ltd, London
- Miljøverndepartementet. 1993. *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*. Rundskriv T-5/93. Saksnr. 92/3928 PL [URL] Tilgjengelig på:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1993/t-593-areal-og-transportplanlegging.html?id=107851>
- Miljøverndepartementet. 2007. Norsk Klimapolitikk. *St.meld. nr. 34 (2006-2007)*. Oslo
- NESH. 2006. *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. De nasjonale forskningsetiske komiteer, Oslo
- Næss, P. 2006. *Urban Structure Matters: Residential Location, Car Dependence and Travel Behaviour*. Routledge, Oxfordshire
- Patton, M. Q. 2002. *Qualitative research & evaluation methods*. Sage Publications Ltd, London
- Ragin, C.C. 1994. *Constructing Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press
- Rein, M. & Schön, D. 1993. *Reframing Policy Discourse* (i ed. Fischer, F. & Forester, J. 1993. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning). Duke University Press, Durham and London
- Røe, P.G. 1998. *Qualitative research on intraurban travel. An alternative approach*. Journal of Transport Geography, 8 (2).

- Samferdselsdepartementet. 2004. Nasjonal transportplan 2006-2015. *St.meld. nr. 24 (2003–2004)*. Oslo
- Samferdselsdepartementet. 2009a. Nasjonal transportplan 2010-2019. *St.meld. nr. 16 (2008–2009)*. Oslo
- Samferdselsdepartementet. 2009b. Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av miljøpakke for transport i Trondheim. *St.prp. nr. 85 (2008–2009)*. Oslo
- Schön, D.A. 1983. *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. Basic Books, New York
- Schön, D.A. & Rein, M. 1994. *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books, New York
- Seale, C. 1999. *The Quality of Qualitative Research*. Sage Publications Ltd, London
- Sheller, M. & Urry, J. 2000. *The city and the car*. International journal of urban and regional research, vol. 24, nr. 4.
- Stake, P. 2005. *Chapter 17: Qualitative case studies* i Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (eds): The Sage handbook of qualitative Research. Third edition. Sage Publications Ltd, London
- Statistisk sentralbyrå. 2011a. *Tettstedsveksten fortsetter. Befolkning og areal i tettsteder, 1. januar 2011*. [URL] Tilgjengelig på: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/beftett/>
- Statistisk sentralbyrå. 2011b. *Folkemengde og areal i tettsteder. Kommune. 1. januar 2011*. [URL] Tilgjengelig på: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/beftett/tab-2011-06-17-02.html>
- Strand, A. & Moen, B. 2000. *Lokal samordning – finnes den? Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner*. NIBR prosjektrapport 2000:20. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Strand, A., Næss, P., Tennøy, A. & Steinsland, C. 2009. *Gir bedre veier mindre klimagassutslipp?* TØI-rapport 1027/2009. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Tennøy, A. & Lowry, M. 2008. *Reisevaner for CIENS-bedrifter før og etter samlokalisering i Forskningsparken*. TØI-rapport 997/2008. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Tennøy, A. 2009. *Årsaker til at vi mislykkes i å redusere biltrafikken i byene. En kompleks utfordring*. KART OG PLAN, vol. 69.
- Tennøy, A., Hoff, A.H., Loftsgarden, T. & Hanssen, J.U. 2009. *Kunnskapsgrunnlag for areal- og transportutvikling i Buskerudbyen 2025 og 2050*. TØI-rapport 1020/2009. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Tennøy, A. 2010. *Why we fail to reduce road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem?* Transport policy, Vol. 17, Issue 4, 216–223.
- Tennøy, A. 2012. *How and why planners make plans which, if implemented, cause growth in traffic volumes. Explanations related to the expert knowledge, the planners, and the plan-making processes*. Thesis no. 2012:1, Norwegian University of Life Sciences UMB, Ås.
- Thagaard, T. 2009: *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Tredje utgave. Fagbokforlaget, Bergen
- Thrift, N. 2004. *Driving in the city*. Theory, culture & society, vol. 21, nr. 4-5.

- Trondheim Kommune. 2007. *Kortversjon Transportplan for Trondheim 2006-2015, basert på bystyrets vedtak 08.02.2007*. [URL] Tilgjengelig på: <http://www.trondheim.kommune.no/attachment.ap?id=13585>
- Trondheim kommune. 2008a. *Trondheim kommunes miljøpakke for transport - et forlik mellom 6 partier i Trondheim bystyre*. Saksnr. 0167/08. Arkivsaksnr. 01/23491. Trondheim
- Trondheim kommune. 2008b. *Ny miljø- og transportpakke for Trondheim*. Saksframlegg. Saksnr. 0167/08. Arkivsaksnr. 01/23491. Trondheim
- Trondheim kommune. 2009. *Miljøpakke for transport*. Saksnr. 0001/09. Arkivsaksnr. 08/25207. Trondheim
- Trondheim kommune. 2010. *Energi- og Klimahandlingsplan for Trondheim Kommune. Mål og tiltak for perioden 2010-2020*. Trondheim
- Trondheim kommune. 2011a. *Miljøpakke for transport i Trondheim. Prioritering av prosjekter*. Arkivsaksnr. 08/25207 [URL] Tilgjengelig på: http://miljopakken.no/wp-content/uploads/2011/06/Prioritering_2012.pdf
- Trondheim kommune. 2011b. *Tunga, endring av kommuneplanens arealdel. Planbeskrivelse*. Byplankontoret, Trondheim kommune [URL] Tilgjengelig på: <http://www.trondheim.kommune.no/attachment.ap?id=41788>
- Trøndelag Bomveiselskap. 2010. *Bomstasjoner*. [URL] Tilgjengelig på: <http://85.200.219.104/Bomstasjoner-906.aspx>
- Valentine, G. 2001. *At the drawing board: developing a research design* i Limb, M. & C. Dwyer (eds): *Qualitative methodologies for geographers*. Arnold, London.
- Vilhelmson, B. 1999. Daily mobility and the use of time for different activities. The case of Sweden. *GeoJournal*, 48.
- Weaver, W. 1948. *Science and complexity*. *American Scientist*, 36:536.
- Winsvold, E. 2010. *Mytenes makt. Ligger gårdsdagens sannheter til grunn for dagens samferdselspolitikk?* Masteroppgave i Samfunnsgeografi, Institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

Vedlegg 1

De som er intervjuet i forbindelse med oppgaven

Navn	Partipolitisk tilhørighet	Refereres til som:	Dato/ tidspunkt for intervju	Sted for intervju
Hans Borge	Fremskrittspartiet	Frp	30. mai 2011, kl. 13.00	SINTEF Petroleums- forskning
Tore A. Torp	Høyre	H	1. juni 2011, kl. 13.00	Statoils Forskningscenter
Jon Gunnes	Venstre	V	7. juni 2011, kl. 14.00	Rådhuset
Aase Sætran	Arbeiderpartiet	Ap #1	27. juni 2011, kl. 14.00	Rådhuset
Rita Ottervik (ordfører)	Arbeiderpartiet	Ap #2	27. juni 2011, kl. 10.00	Rådhuset
Elin Kvikshaug Berntsen	Sosialistisk Venstreparti	Sv #1	8. juni 2011, kl. 12.00	Rådhuset
Hilde Opoku	Sosialistisk Venstreparti (har senere gått over til MdG).	Sv #2	27. juni 2011, kl. 09.00	Rådhuset
Jan Bojer Vindheim	Miljøpartiet de Grønne	MdG	8. juni 2011, kl. 09.00	Rådhuset
Arne Byrkjeflot	Rødt	R	7. juni 2011, kl. 11.00	Rådhuset

Vedlegg 2

Mail sendt informantene i forkant av intervju

Hei.

Mitt navn er Kjersti Visnes, og jeg er student ved masterprogrammet i Samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo. Jeg skriver masteroppgave i samarbeid med Transportøkonomisk institutt og min masteroppgave har foreløpige arbeidstittel "Miljøpakken i Trondheim, mål eller virkemiddelorientert?". Jeg ønsker å se nærmere på hvorfor man i arbeidet med Miljøpakken endte man opp med akkurat denne målsetningen og disse virkemidlene, på hvilket kunnskapsgrunnlag vedtaket er fattet og hvilke grunner som ligger bak. Jeg er i den forbindelse interessert i å snakke med dem som ble oppnevnt av bystyret til å sitte i Klimautvalget, og som var med i arbeidet med Miljøpakken før den ble vedtatt.

Informasjon ønskes innhentet i form av et personlig intervju, og jeg håper å få gjennomført intervjuene i uke 23 (6-10 juni) eller evt. i uke 22 (31. mai - 3. juni). Hvis ingen av disse tidspunktene passer for deg, vil jeg i størst mulig grad prøve å være fleksibel med tanke på å finne et nytt tidspunkt. Jeg ønsker å bruke båndopptager under intervjuene, men vil selvfølgelig ta hensyn hvis dette ikke er ønskelig fra din side. Sitater vil bli sendt til godkjenning før bruk, og en total transkribering av hele intervjuet kan ettersendes hvis du ønsker dette.

Deltakelse er selvfølgelig frivillig, og du kan uten begrunnelse:

- Velge å ikke delta
- Velge å ikke svare på enkelte spørsmål
- Trekke deg fra undersøkelsen frem til den går i trykken.

Min oppgave vil ferdigstilles i 2012, og vil i sin helhet publiseres på universitetets hjemmesider. Publisering utover dette vil avklares med informantene på forhånd. En kopi av oppgaven vil sendes informantene hvis dette er ønsket. Jeg ønsker også å oppbevare informasjon fra intervjuene i 2 år etter ferdig oppgave, men vil slette informasjon på forespørsel når som helst etter innlevering. Etter 2 år vil jeg automatisk slette alle innsamlede data.

Om du har noen spørsmål svarer jeg gjerne via både telefon eller e-post.

Mvh. Kjersti Visnes

Vedlegg 3

Intervjuguide

De som representerer partier som er med i Miljøpakken:

Hvordan ville du kort oppsummert Miljøpakken?

Hvordan og hvorfor havnet dere på målet om akkurat 20 % reduksjon i CO₂-utslipp?

I hvilken grad mener du at dette er et realistisk mål?

Hva mener du er grunnlaget for at Miljøpakken ble vedtatt på akkurat det tidspunktet? Hva gjorde at det fikk så stor tilslutning?

Hvordan kom dere frem til og hvorfor valgte dere akkurat disse tiltakene? (Bruk eksempel)

I hvilken grad har det, i dine øyne, vært enighet i Klimautvalget om hvilke virkemidler som vil være mest effektive?

I hvilken grad mener du de vedtatte tiltakene er de mest effektive i å redusere utslipp? (Ville du eventuelt gjort noe annerledes hvis du kunne?)

Er det noen spesielle virkemidler du ønsket å styre unna (uavhengig av om disse ble tatt med i Miljøpakken eller ikke)? Hvorfor?

I hvilken grad mener du at mål og virkemidler i Miljøpakken samsvarer med det fagfolk/eksperter på området ville anbefalt?

Hvis utformingen av Miljøpakken ble satt bort til et tenkt konsulentfirma/forskningsinstitusjon, hva tror du de største forskjellene i pakkens utforming ville vært?

I hvilken grad vil du se på fagfolks/eksperters kunnskap som kompatibel med din egen/ditt partis synspunkter?

Er det noen andre ting, som ikke er nevnt, som du mener har påvirket arbeidet med Miljøpakken?

Hvordan mener du Miljøpakken har fungert frem til nå?

Hva er bakgrunnen for veiprosjektene i Miljøpakken?

Hva er målet med disse veiprosjektene?

Hva mener du mulige konsekvenser av ikke å bygge ut veikapasitet er?

Mange mener at det å bygge disse veiprosjektene bidrar til at biltrafikken øker – tror du at dette faktisk er tilfellet?

Hvis dere faktisk ønsker å begrense trafikken, hvorfor går da 50 % av Miljøpakkens bevilgninger til å bygge ut veikapasiteten?

De som representerer partier som ikke er med i Miljøpakken

Hvordan ville du kort oppsummert Miljøpakken?

Hva er hovedgrunnen(e) til at ditt parti ikke har skrevet under på Miljøpakken som ble vedtatt?

Hva mener du er grunnlaget for at Miljøpakken ble vedtatt på akkurat det tidspunktet? Hva gjorde at det fikk så stor tilslutning?

I hvilken grad mener du at et mål om 20 % reduksjon i CO₂-utslipp er realistisk?

Hvorfor tror du at akkurat disse virkemidlene ble valgt?

I hvilken grad har det, i dine øyne, vært enighet i Klimautvalget om hvilke virkemidler som vil være mest effektive?

I hvilken grad mener du de vedtatte virkemidlene er de mest effektive i å redusere utslipp? (Ville du eventuelt gjort noe annerledes hvis du kunne?)

Er det noen spesielle virkemidler du ønsket å styre unna (uavhengig av om disse ble tatt med i Miljøpakken eller ikke)? Hvorfor?

I hvilken grad mener du at mål og virkemidler i Miljøpakken samsvarer med det fagfolk/eksperter på området ville anbefalt?

Hvis utformingen av Miljøpakken ble satt bort til et tenkt konsulentfirma/forskningsinstitusjon, hva tror du de største forskjellene i pakkens utforming ville vært?

I hvilken grad vil du se på fagfolks/eksperters kunnskap som kompatibel med din egen/ditt partis synspunkter?

Er det noen andre ting, som ikke er nevnt, som du mener har påvirket arbeidet med Miljøpakken?

Hvordan mener du Miljøpakken har fungert frem til nå?

Hvordan stiller du deg til de ulike veiprosjektene i den vedtatte Miljøpakken?

Hva mener du mulige konsekvenser av ikke å bygge ut veikapasitet er?

Mange mener at det å bygge disse veiprosjektene bidrar til at biltrafikken øker – tror du at dette faktisk er tilfellet?

Hva er dine tanker om at Miljøpakken har et uttalt mål om å redusere biltrafikken, men at man likevel bevilger 50 % til å bygge ut veikapasitet? Vil du se på dette som en “selvmotsigelse”?